



SAFEGUARDING THE EURO TIMES OF CRISIS

the inside story of the ESM

Politiche dell'UE per l'emergenza COVID-19

di Isabella Martuscelli

La pandemia di Covid-19 costituisce un'emergenza globale e, pertanto, richiede la collaborazione di tutti i Paesi a livello mondiale.

Durante gli ultimi anni, l'UE ha adottato tutta una serie di misure strumentali ad intervenire nella gestione di eventi calamitosi come le epidemie.

Si ricorda che all'articolo 168 TFUE, in tema di interventi nelle emergenze, è statuito un principio generale in base al quale "nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute".

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) coordina l'emergenza a livello mondiale e l'UE coopera in prima linea per fronteggiare le criticità sanitarie ed economico-sociali legate alla pandemia.

A tal fine, l'UE ha promosso una raccolta di fondi a livello globale per l'importo di circa 7,5 miliardi di euro al fine di contrastare la pandemia dovuta al Covid-19. In seguito agli impegni assunti dai leader dell'UE nelle riunioni del G20 e del G7, dal 4 maggio 2020 è partita la conferenza internazionale dei donatori, insieme all'OMS e ad altri partner, avente l'obiettivo di raccogliere tali fondi al fine di sostenere una cooperazione mondiale nel settore

della ricerca secondo le tre direttrici della diagnostica, dei trattamenti e dei vaccini

L'UE ha stanziato oltre 380 milioni di euro di fondi di ricerca per lo sviluppo di trattamenti e vaccini ed ha mobilitato 48,25 milioni di euro destinati a 18 progetti per vaccini e trattamenti mediante il programma di ricerca dell'UE Orizzonte 2020, 90 milioni di euro di fondi pubblici e privati destinati a terapie e diagnostica attraverso l'Iniziativa sui medicinali innovativi (IMI), 164 milioni di euro a PMI e start-up al fine di sviluppare soluzioni innovative per contrastare la crisi Covid-19 mediante il Programma acceleratore del Consiglio europeo per l'innovazione, 80 milioni di euro di sostegno a CureVac¹ che è uno sviluppatore di vaccini europei innovativi, tramite un'iniziativa comune UE-Banca europea per gli investimenti.

Con altri partner, l'UE ha creato un portale europeo dei dati sulla Covid-19 al fine della raccolta e condivisione dei dati di ricerca a disposizione².

Per sostenere l'occupazione e le imprese al fine di contenere gli effetti del Covid-19 sull'economia, il 9 aprile 2020 i leader dell'UE hanno approvato un pacchetto da 540 miliardi di euro, proveniente dai tre pilastri economici BEI, MES e SURE.

L'UE ha stanziato tale fondo che sarà operativo dall'1.06.2020 al 31.12.2022, salvo proroghe, e che sarà diretto a tre reti di sicurezza vale a dire posti di lavoro e lavoratori, imprese e Stati membri³.

Si è poi approvata la proposta di introdurre il Recovery Fund, la creazione di un fondo europeo per la ripresa da 500 miliardi di euro, strumento che dovrà essere finanziato attraverso debito comune UE che insisterà sul bilancio europeo, con obbligazioni emesse dalla Commissione e poi redistribuito alle regioni e ai settori più colpiti mediante trasferimenti a fondo perduto ed il cui Regolamento sarà adottato dal Consiglio europeo entro fine maggio 2020⁴.

Per la rete lavoratori, l'UE ha proposto lo strumento europeo di Sostegno temporaneo, il Support to mitigate unemployment risks in emergency (SURE), un Fondo europeo contro la disoccupazione che, mediante 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti concessi a condizioni favorevoli, finanzierà le casse integrazioni nazionali di protezione dei posti di lavoro⁵ garantendo così un'assistenza finanziaria aggiuntiva ad integrazione delle misure di ogni Paese membro e delle sovvenzioni normalmente erogate per tali finalità all'interno del Fondo sociale europeo.

Per quel che concerne le imprese, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha proposto la creazione di un fondo di garanzia con prestiti fino a 200 miliardi di euro in favore delle imprese in tutta l'UE, 40 miliardi di euro di sostegno alle PMI, e un Fondo europeo per gli investimenti da 1 miliardo di euro per incentivare le

banche locali e altri finanziatori ad erogare liquidità a 100.000 piccole e medie imprese europee. L'erogazione dei prestiti da parte della BEI può avvenire direttamente in favore delle imprese o indirettamente alle banche e la BEI finanzia questi prestiti collocando obbligazioni "a basso rischio"⁶ presso la BCE la quale fornisce le risorse finanziarie nel rispetto delle prescrizioni del "Pandemic emergency purchase programme (PEPP) approvato dalla BCE.

Il Meccanismo europeo di stabilizzazione (MES) sostituisce il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), nato a seguito della crisi economica mondiale alla fine del 2008 per aiutare i paesi membri in difficoltà al fine di tutelare la stabilità finanziaria dell'UE⁷ e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF).

I paesi membri dell'UE hanno firmato il 2.02.2012 il Trattato intergovernativo che ha istituito il MES⁸ ed esso ed ha attualmente una capacità di oltre 650 miliardi di euro.

Tale meccanismo consiste nell'erogazione di un prestito o di una linea di credito che sono concessi al Paese che ne ha necessità, previa valutazione del suo fabbisogno di finanziamento verificata con la Commissione europea e la Banca centrale europea (BCE), alla quale segue una bozza di programma di riordino o aggiustamento economico e finanziario.

La Commissione compie regolari verifiche sulla politica economica del paese beneficiario per valutarne la conformità al programma di aggiustamento concordato in precedenza.

L'8 maggio 2020 l'Eurogruppo ha raggiunto un accordo per l'utilizzo delle linee di credito del MES per finanziare le spese di assistenza sanitarie correlate all'emergenza Covid-19, in base al quale dall'1.06.2020 fino a dicembre 2022, i Paesi membri potranno attivare le linee di credito del MES consistente in 240 miliardi di euro con una mobilità di risorse pari al 2% del PIL a condizioni favorevoli (tasso d'interesse annuo dell'0,1%).

Tali vantaggiose misure rappresentano per l'Italia un finanziamento di circa 37 miliardi di euro.

A questo MES "agevolato" è stata però posta un'unica condizione e cioè che le spese siano finalizzate a "sostenere il finanziamento interno dei costi diretti e indiretti relativi all'assistenza sanitaria, alla cura e alla prevenzione legate alla crisi Covid-19"⁹.

Si ricorda, inoltre, il Fondo dell'UE per la ripresa per il quale la Commissione dovrà analizzare presentare con urgenza una proposta.

Tra le misure europee messe in campo per affrontare la crisi sanitaria Covid-19 comune a tutti gli stati membri, si ricorda lo "Strumento per il sostegno di emergenza" il quale fornisce un supporto diretto di aiuto al settore sanitario di tutti i Paesi membri volto ad attenuare le

conseguenze della pandemia nell'immediato nonché ad anticipare le esigenze relative al post-emergenza e alla ripresa. affrontare e tale strumento va a integrare con forza le misure nazionali.

Lo "Strumento per il sostegno di emergenza" è gestito a livello centrale dalla Commissione ed ha il suo focus sulle misure che possono essere applicate al fine di produrre un maggiore impatto se adottate a livello comunitario e rappresenta uno strumento molto flessibile rispetto sia all'esigenze nella fase acuta emergenziale sia nella successiva fase di uscita e di ripresa. Esso va a integrare le misure adottate a livello nazionale e gli altri programmi e misure dell'UE e dispone di 2,7 miliardi di euro dal bilancio dell'UE e di altri contributi di stati membri e donazioni pubbliche e private ¹⁰.

Tra le altre misure si ricorda il Meccanismo di protezione civile dell'Unione europea e il RescEU¹¹, le procedure di appalto comuni, l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus e i Fondi strutturali e d'investimento europei.

Il meccanismo coordina le capacità di risposta di tutti i Paesi partecipanti e le azioni congiunte di prevenzione e preparazione alle catastrofi ¹².

Il Meccanismo di protezione civile dell'UE è uno strumento di rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri europei, vi partecipano tutti gli Stati membri dell'UE nonché 6 Stati partecipanti (Islanda, Norvegia, Serbia, Macedonia settentrionale, Montenegro e Turchia) e il Regno Unito nel campo della protezione civile, è volto al miglioramento della prevenzione, della preparazione e della risposta alle catastrofi e si attiva quando l'impatto di un'emergenza è maggiore delle capacità di risposta che ha un Paese e, pertanto, la risposta comune coordinata dall'UE, nella preparazione alle catastrofi, nelle attività di prevenzione delle autorità nazionali e nello scambio delle migliori pratiche, aiuta a mettere "in comune le competenze e le capacità dei primi soccorritori, evita la duplicazione degli sforzi di soccorso e garantisce che l'assistenza soddisfi le esigenze delle persone colpite... mettendo insieme capacità e capacità di protezione civile, consente una risposta collettiva più forte e coerente" ¹³.

Ciò ha contribuito a sviluppare standard comuni più elevati e a implementare un approccio comune quando accade un disastro ¹⁴.

Sulla scorta del Meccanismo, è entrata in vigore la proposta della Commissione europea del novembre 2017 di creare una riserva europea comune di attrezzature mediche di emergenza ("RescEU") per rafforzare la risposta collettiva dell'UE alle calamità naturali, e migliorare le attività di prevenzione, preparazione e capacità di risposta alle catastrofi. La misura mira a rafforzare, anche mediante procedure semplificate, la risposta collettiva europea alle grandi emergenze specie quando più

catastrofi si verificano simultaneamente mediante lo sviluppo di una capacità di risposta che possa integrare le capacità nazionali e il rafforzamento della prevenzione e preparazione alle catastrofi ¹⁵.

Si ricorda il Centro di Coordinamento della Risposta alle Emergenze, Emergency Response Coordination Centre (ERCC), che rappresenta la parte operativa del Meccanismo, monitora gli eventi emergenziali mediante mappe satellitari ed è in collegamento diretto con le autorità nazionali di protezione civile, in modo da garantire interventi d'urgenza mediante l'attivazione immediata di squadre e attrezzature specializzate.

In materia di appalti per il periodo d'emergenza Covid-19, una Comunicazione sulle procedure d'urgenza adottabili in questa delicata fase¹⁶ prevede varie opzioni possibili previste dalla legislazione europea con la descrizione delle procedure di gara a disposizione degli acquirenti pubblici e dei termini applicabili per gli appalti urgenti.

In particolare, per le situazioni di necessità improrogabili possono essere ridotti considerevolmente i termini per accelerare le procedure aperte o ristrette, e le stazioni appaltanti possono ricorrere a una procedura negoziata senza previa pubblicazione.

La Comunicazione prevede altresì l'aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato se ha la capacità tecnico-economica di consegnare le forniture necessarie nei termini imposti dall'estrema urgenza, ai fini di una rapida aggiudicazione dell'appalto.

La possibilità della procedura negoziata senza previa pubblicazione ¹⁷ è prevista solo in casi eccezionali quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili, non sia possibile rispettare i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione.

Per rispondere all'emergenza coronavirus, l'UE sta utilizzando i Fondi strutturali europei già stanziati, il Parlamento Europeo ha approvato con procedura d'urgenza la c.d. Iniziativa d'investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII Plus), proposta dalla Commissione Ue ed entrato in vigore il 24 aprile 2020, vale a dire completa flessibilità nell'uso delle risorse della politica di coesione, misura quantificabile per l'Italia in un importo che va dai 6,7 ai 10 miliardi di euro ¹⁸. Il relativo regolamento è stato adottato il 30.03.2020 ed è entrato in vigore l'1.04.2020 ¹⁹.

La precedente misura, l'"Iniziativa di investimento di risposta al Coronavirus, prevede un piano che si basa sul riordino dei programmi esistenti nel contesto delle politiche di coesione, al fine di consentire un migliore uso delle risorse europee da parte dei Paesi membri per fronteggiare gli effetti della crisi socio-economica causata dalla pandemia.

Mediante la misura Crii Plus, la Commissione ha eli-

minato l'obbligo correlato all'uso delle risorse strutturali di cofinanziamento nazionale con la possibilità per i Paesi di chiedere alla Commissione Ue la sospensione dell'obbligo di cofinanziamento nazionale per i progetti beneficiari in modo da liberare risorse economiche necessarie alle urgenze legate alla crisi. E' prevista la possibilità di trasferimento tra i tre fondi della politica di coesione cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione nonché la possibilità di trasferire senza alcun limite i finanziamenti tra regioni e settori²⁰ e, pertanto, i Paesi membri potranno reindirizzare una parte dei finanziamenti verso settori prioritari come la sanità, le imprese o l'occupazione e, come in Italia, dalle Regioni del Sud a quelle del Nord che sono state maggiormente colpite dalla crisi economica legata alla pandemia. Infine, è previsto un tasso di cofinanziamento da parte dell'UE del 100% per i programmi della politica di coesione in relazione alla crisi per l'esercizio finanziario 2020-2021.

La Commissione europea ha adottato un pacchetto per il settore bancario a sostegno delle famiglie e delle imprese per agevolare, mediante la flessibilità delle norme bancarie dell'UE e le modifiche legislative rapide, i prestiti bancari in loro favore in tutta l'UE, al fine di garantire che le banche continuino a prestare denaro ai cittadini e dalle imprese che ne abbiano necessità.

Tra le iniziative volte a contrastare gli effetti della pandemia, si ricorda che l'UE ha lavorato per sospendere il debito dei paesi in via di sviluppo, in modo che tali paesi possano destinare tali risorse per migliorare i sistemi sanitari e contrastare la pandemia.

Vi è poi il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) a supporto delle azioni dei paesi europei, finalizzato a fornire cibo e assistenza materiale agli indigenti quali l'abbigliamento e altri oggetti essenziali per uso personale, che però deve prevedere in parallelo misure di inclusione sociale come l'orientamento e il sostegno per aiutare le persone a uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale, a ottenere un lavoro o seguire un corso di formazione come, ad esempio, quelli sostenuti dal Fondo sociale europeo (FSE).

Per quanto riguarda il sostegno al settore agricolo e alimentare, colpiti in modo rilevante dalla crisi Covid-19, la Commissione ha adottato un pacchetto di misure eccezionali che "comprendono gli aiuti all'ammasso privato per i settori lattiero-caseario e delle carni, le autorizzazioni temporanee per gli operatori di autoregolamentare i settori duramente colpiti, la flessibilità nell'attuazione dei programmi di sostegno al mercato e la deroga temporanea alle norme dell'UE in materia di concorrenza nel settore del latte, dei fiori e delle patate"²¹.

Mediante i Fondi europei, la Commissione europea

aiuta gli Stati membri altresì a sostenere le comunità locali di pesca e acquacoltura, settori molto colpiti dall'emergenza Covid-19, sia in base alle attuali norme del Fondo europeo per gli affari marittimi e della pesca sia al Quadro temporaneo adottato il 19 marzo 2020 che consente ai Paesi membri di sostenere i pescatori e i produttori di acquacoltura con aiuti fino a circa 120.000 euro per impresa.

Anche per i settori dell'aviazione, dei trasporti su ferrovie e su strade e del trasporto marittimo, l'UE ha messo in campo delle misure considerevoli per contrastare l'impatto della crisi Covid-19 che consistono nel realizzare flessibilità, alleggerire gli oneri amministrativi e ridurre i costi economici per le aziende di trasporto, nel coordinamento delle strategie europee poiché l'intero settore dei trasporti è coinvolto dalle misure di restrizione introdotte durante la pandemia di Covid-19. La Commissione europea ha emanato il 16 marzo 2020 "Covid-19 - Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services", un documento con le linee guida per un approccio integrato alla gestione efficace delle frontiere volto a salvaguardare la salute riducendo l'impatto della pandemia sui servizi essenziali e sul mercato unico.

"Il settore dei trasporti è uno dei più colpiti da questa crisi e qualsiasi misura per portare aiuto è una priorità per la presidenza croata. Il Consiglio ha lavorato intensamente ed è stato in grado di finalizzare la sua posizione su tutte queste proposte entro dieci giorni. Lavoreremo ora con il Parlamento europeo per giungere a una rapida conclusione delle misure, in modo da garantire la certezza del diritto sia agli operatori sia alle amministrazioni"²².

Le azioni messe in campo dall'UE per contrastare l'emergenza Covid-19, infine, dovranno includere l'ulteriore obiettivo di rendere la società europea più sostenibile continuando a ricorrere alle energie rinnovabili per una transizione verso la definitiva decarbonizzazione soprattutto nei settori dell'economia più fragili.

Nell'auspicio che la risposta dell'UE sia all'altezza della sfida dettata dall'emergenza Covid-19 e che sia forte e solidale al fine di una ricostruzione economica e sociale, va evidenziato che occorrerà avere regole uguali per tutti senza asimmetrie tra i vari Paesi, obiettivo che si rivela ambizioso atteso che l'UE non ha, in base ai Trattati, competenze esclusive ma solo "di sostegno" in materia di sanità e nei settori dell'industria, cultura, turismo, istruzione, formazione, gioventù, sport, protezione civile ed ha solo una competenza "concorrente" con i Paesi membri in molti altri settori come, ad esempio, la Protezione civile, con la conseguenza che gli interventi per fronteggiare l'emergenza sono spesso lasciati alle iniziative dei governi nazionali²³.



Note di chiusura

¹ La Commissione ha corrisposto 80 milioni di euro a sostegno finanziario a CureVac (Tubinga-Germania), un'impresa che sviluppa vaccini, al fine di affrettare la ricerca e la produzione di un vaccino contro il Covid-19 in Europa.

² La Commissione Ue ha deciso di creare una piattaforma comune a livello europeo, "EU Covid-19 Data Portal" a livello europeo, a supporto di scienziati e ricercatori, al fine di raccogliere, condividere e comparare le rispettive informazioni sul coronavirus.

³ V. Relazione dell'Eurogruppo disposta per i leader dell'UE, il 9 aprile 2020.

⁴ La Commissione raccoglierà fondi sui mercati internazionali dei capitali per conto dell'UE e i prestiti concessi saranno sostenuti dal bilancio dell'UE e da garanzie fornite dai Paesi membri sulla base del reddito nazionale lordo (RNL), in quanto ogni Stato trasferisce all'UE un tasso percentuale uniforme del proprio RNL.

⁵ Proposta di Regolamento del Consiglio, a seguito della pandemia di Covid-19, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo al fine di attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza - COM/2020/139.

⁶ c.d. Obbligazioni "Investment grade".

⁷ Regolamento UE n. 407/2010 del Consiglio, dell'11.05.2010, istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione finanziaria.

⁸ MES è un'organizzazione intergovernativa di diritto pubblico internazionale, con sede in Lussemburgo, i cui azionisti sono i Paesi membri.

⁹ v. "Pandemic Crisis Support-Draft Template for the Response Plan" in https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/pandemic_response_plan.pdf.

¹⁰ L'UE sta lavorando insieme agli Stati membri per l'adozione di misure atte a garantire la fornitura di dispositivi di protezione individuale e forniture mediche in tutta Europa mediante quattro appalti pubblici congiunti per un importo collettivo totale di 1,5 miliardi di euro per mascherine protettive e altri dispositivi di protezione individuale, la conversione della produzione delle industrie nazionali per aumentare le forniture, l'agevolazione della libera circolazione delle merci e delle persone mediante norme europee che siano armonizzate.

¹¹ Commissione europea, 12 Dicembre 2018, Bruxelles, Belgio

¹² Il "Meccanismo europeo di protezione civile" è stato adottato con la Decisione 1313/2013/UE sulla base dell'articolo 196 TFUE che stabilisce una competenza concorrente dell'UE in materia.

¹³ La Commissione europea ha un ruolo di coordinamento nella risposta alle catastrofi in Europa e sopporta almeno il 75% dei costi di trasporto e operativi degli impianti di pronto intervento, v. https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en.

¹⁴ Istituito nel 2001, il Meccanismo di protezione civile dell'UE è stato attivato più di 300 volte dal 2001 per rispondere alle emergenze e ha risposto a circa 330 richieste di assistenza all'interno e all'esterno dell'UE.

¹⁵ RescEU ha creato una nuova riserva comune europea di attrezzature mediche di emergenza tra cui i ventilatori e le mascherine di protezione.

¹⁶ V. Comunicazione della Commissione europea recante "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. C 108 I/1 dell'1.04.2020 (2020/C 108 I/01)".

¹⁷ v. articolo 32 della direttiva 2014/24/UE.

¹⁸ V. "Coronavirus Response Investment Initiative Plus: New actions to mobilise essential investments and resources", in https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-response-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources.

¹⁹ Regolamento (UE) 2020/460 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

²⁰ I Fondi sono destinati ai sistemi sanitari per l'acquisto di dispositivi medici e per l'assistenza sanitaria, alle piccole e medie imprese, ai mercati del lavoro.

²¹ V. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner>.

²² Oleg Butković, Croatian Minister for the Sea, Transport and Infrastructure, President of the Council, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/Covid-19-council-agrees-its-positions-on-transport-relief-measures/>.

²³ L'UE ha "competenze speciali" con lo svolgimento di un ruolo particolare che va al di là di quanto è consentito dai Trattati, nei settori del coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, definizione e attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Si ricorda la c.d. "clausola di flessibilità" che consente all'UE un'azione oltre le sue ordinarie responsabilità in conformità a condizioni rigorose.