

Bruxelles, 13.3.2020
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

ALLEGATI

della

**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

ALLEGATO 1 – IMPATTO ECONOMICO DELLA PANDEMIA DI COVID-19

Nelle previsioni economiche intermedie d'inverno rese note il 13 febbraio 2020 le proiezioni della Commissione europea indicavano per l'UE e la zona euro una crescita contenuta del PIL, pari all'1,4 % nel 2020 e all'1,2 % nel 2021. Tenuto conto dei ridottissimi dati disponibili in quel momento, tali previsioni integravano un modesto shock temporaneo sulla base dell'ipotesi che la pandemia sarebbe stata limitata alla Cina e avrebbe raggiunto il picco nel primo trimestre del 2020, quindi con ricadute a livello mondiale relativamente limitate. Le previsioni, tuttavia, segnalavano che la diffusione del virus rappresentava un notevole rischio al ribasso per l'economia mondiale ed europea.

Ora che l'infezione di COVID-19 è diventata una pandemia i servizi della Commissione hanno elaborato nuove stime del suo potenziale impatto economico. Si tratta non di previsioni, bensì di scenari stilizzati, realizzati avvalendosi di ipotesi aggiornate e tecniche di modellizzazione. Va sottolineato che permane molta incertezza circa la portata dell'impatto economico della crisi, che tra l'altro dipenderà dalla diffusione della pandemia e dalla capacità delle autorità pubbliche di agire rapidamente per limitarne le ripercussioni sanitarie ed economiche.

Lo scenario di base si fonda su due ipotesi:

- 1) sulla scorta delle stime più recenti disponibili, si ipotizza che in quanto pandemia il COVID-19 avrà la stessa mortalità e morbilità in Europa e nel resto del mondo. Questo è importante: sebbene il ritmo di diffusione del virus nei vari Stati membri sia disomogeneo e attualmente sia l'Italia il paese più colpito, si ipotizza che nel corso del tempo tutti gli Stati membri verranno colpiti nella stessa misura;
- 2) date le attuali tendenze epidemiologiche negli Stati membri, si ipotizza che le necessarie restrizioni, che incidono sull'offerta e sulla domanda di lavoro in alcuni settori (ad esempio quello dei viaggi e del commercio al dettaglio), avranno un impatto maggiore di quello osservato in Cina.

L'analisi distingue tra una serie di canali di trasmissione attraverso i quali il COVID-19 inciderà sull'economia europea. Tra questi figurano i) lo shock risultante dalla contrazione iniziale della Cina nel primo trimestre 2020, ii) lo shock sul versante dell'offerta per l'economia europea e mondiale risultante dall'interruzione delle catene di approvvigionamento e dalle assenze dal posto di lavoro, iii) lo shock sul versante della domanda per l'economia europea e mondiale causato dalla minore domanda dei consumatori e dall'impatto negativo che l'incertezza ha sui piani di investimento, iv) l'impatto dei problemi di liquidità per le imprese.

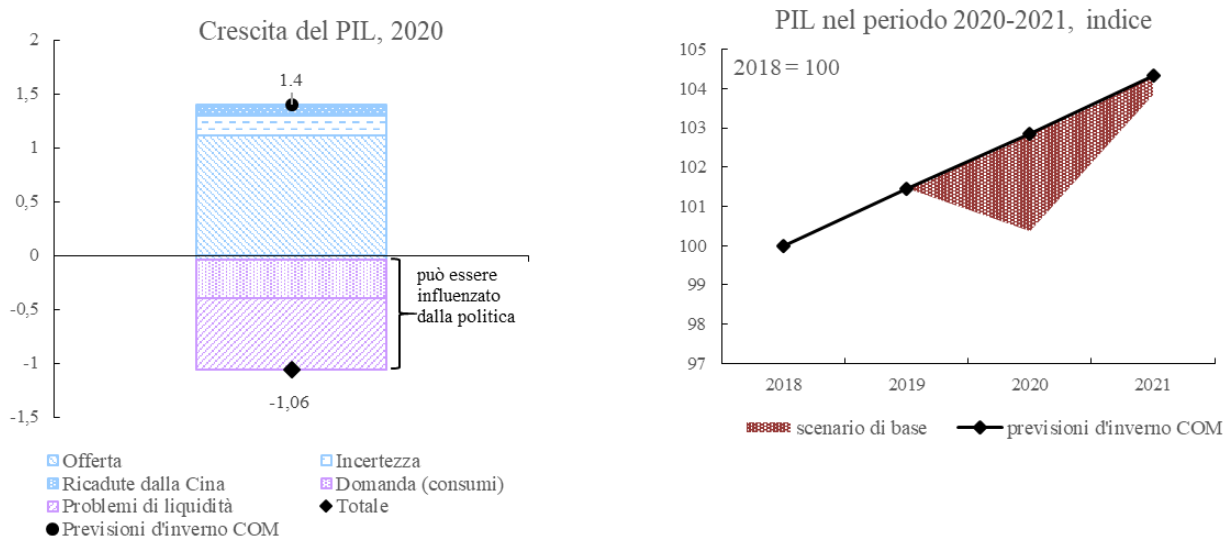
Si stima che la crisi del COVID-19 avrà un fortissimo impatto economico negativo sull'UE e sulla zona euro. Secondo le stime, l'impatto diretto tramite l'insieme dei canali citati ridurrà la crescita del PIL reale nel 2020 di 2,5 punti percentuali rispetto allo scenario senza pandemia. Poiché secondo le previsioni la crescita del PIL reale nell'UE nel 2020 sarebbe stata dell'1,4 %, ne consegue che nel 2020 potrebbe scendere a poco più del -1 % del PIL, con un recupero sostanziale ma non completo nel 2021.

Alcuni degli impatti diretti nel 2020 possono tuttavia essere compensati da interventi tempestivi ed efficaci in grado di attenuare l'impatto negativo sul PIL reale. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri stanno predisponendo politiche di mitigazione dell'impatto economico della crisi. I provvedimenti non saranno in grado di mettere al riparo l'UE dalle

ripercussioni della crisi in provenienza dalla Cina, e nella migliore delle ipotesi potranno proteggerla solo in misura limitatissima dallo shock sull'occupazione determinato dal lato dell'offerta. Possono però svolgere un ruolo importante per compensare le ripercussioni negative della minore domanda dei consumatori e dei problemi di liquidità delle imprese. Insieme, tali canali rappresentano appena più di metà dell'impatto potenziale stimato sulla crescita e quindi esiste un margine concreto per attenuare gli impatti economici. Complessivamente, lo scenario di base prevede una crescita del PIL reale nel 2020 pari a zero o chiaramente negativa in conseguenza del COVID-19. Per attenuare le ripercussioni economiche è fondamentale una risposta economica coordinata delle istituzioni UE e degli Stati membri.

Non si possono escludere scenari più sfavorevoli, collegati a un impatto più profondo della pandemia.

Grafico 1. Impatto stimato della pandemia di COVID-19 sull'economia dell'UE: scenario nel 2020



Fonte: Commissione

ALLEGATO 2 - MISURE NAZIONALI RELATIVE AI PRODOTTI E DISPOSITIVI MEDICI E AI DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE

1. CONTESTO E NECESSITÀ DI UN APPROCCIO COMUNE

La crisi del COVID-19 costituisce un'emergenza sanitaria senza precedenti. Rappresenta una seria minaccia a livello mondiale, ed ha un forte impatto in Europa.

Nel contesto dell'attuale crisi spetta in primis agli Stati membri dell'UE la responsabilità di adottare misure sanitarie adeguate. È fondamentale che l'obiettivo primario della protezione della salute e della vita umana sia perseguito con tutte le misure nazionali nel rispetto delle norme dell'UE. Le norme del mercato interno sostengono gli Stati membri nel conseguimento di questo obiettivo, garantendo efficienza, sinergie e solidarietà europea.

Il mercato unico dei dispositivi medici e di protezione individuale è profondamente integrato, così come lo sono le relative catene del valore e reti di distribuzione. Tra i prodotti essenziali vanno citati occhiali protettivi, mascherine, guanti, tute e camici chirurgici¹. Una buona organizzazione del mercato complessivo della fornitura di prodotti essenziali è l'unico strumento per prevenire penurie per i soggetti che ne hanno più bisogno: i sistemi di salute pubblica e, in particolare, il personale sanitario, le squadre di intervento sul campo e i pazienti.

Per questo occorre una risposta europea. Tutti i capi di Stato o di governo hanno preso un impegno in tal senso e, nelle conclusioni del Presidente del Consiglio europeo al termine della videoconferenza del 10 marzo 2020, hanno dato incarico alla Commissione europea di centralizzare l'analisi dei bisogni e di presentare iniziative per prevenire le carenze. Deve essere garantito il corretto funzionamento del mercato interno e occorre evitare tutti gli ostacoli ingiustificati, in particolare per quanto riguarda le mascherine e i ventilatori.

In questo spirito, la Commissione ha già organizzato una procedura di gara per i dispositivi di protezione individuale per 20 Stati membri nel quadro dell'accordo di aggiudicazione congiunta lanciato il 28 febbraio 2020 e, in funzione delle disponibilità sul mercato e delle relazioni degli Stati membri, potrebbe bandire un'ulteriore gara congiunta.

In secondo luogo, insieme con gli Stati membri e l'Agenzia europea per i medicinali, la Commissione ha istituito un gruppo direttivo esecutivo per monitorare potenziali carenze di farmaci dovute al COVID-19. La Commissione sta inoltre monitorando la situazione nel contesto del gruppo di coordinamento per i dispositivi medici e i relativi sottogruppi, in particolare disponibilità e prestazioni dei diversi dispositivi diagnostici e cooperazione in merito ai diversi approcci nazionali in merito ai test diagnostici. Infine, sono stati avviati contatti con le principali organizzazioni professionali dei produttori, di altri operatori economici, dei pazienti, degli utilizzatori, ecc.

In terzo luogo, la Commissione sta analizzando i bisogni e le capacità di produzione necessari in Europa, con l'obiettivo di assicurare che i dispositivi protettivi e i farmaci siano disponibili dove sono più necessari. La Commissione sostiene le imprese negli sforzi per reagire a questa situazione eccezionale.

¹ Tutti questi dispositivi sono importanti non soltanto per la protezione contro il COVID-19, ma anche in tanti altri campi, per il personale sanitario nelle cure mediche (urgenze, malattie croniche, infettive, oncologiche, operazioni chirurgiche, assistenze personali, ecc.), e per altre professioni e altri utilizzatori in altre attività industriali e manuali (ad esempio, protezione dell'ambiente, trattamento dei rifiuti, processi chimici e biologici, ecc.).

In quarto luogo, potrebbero essere necessarie misure per assicurare che, in caso di penuria, i dispositivi medici e di protezione individuale siano riservati sul mercato e destinati a coloro che ne hanno più bisogno. Misure nazionali potrebbero essere necessarie a questo scopo. Tutte le misure nazionali che limitano l'accesso ai dispositivi medici e protettivi devono essere comunicate alla Commissione, che deve informare gli altri Stati membri, perché questi ultimi possano formulare osservazioni. Per consentire una risposta coordinata, la Commissione istituirà una task force congiunta. La Commissione continuerà inoltre ad assicurare tutto il coordinamento necessario per facilitare lo scambio di informazioni, individuare tutte le sinergie necessarie e contribuire all'attuazione efficace e coerente delle misure nazionali. Le misure nazionali restrittive non devono impedire o scoraggiare la partecipazione di società stabilite sul territorio nazionale alle procedure di gara congiunte a livello dell'UE.

Alcuni Stati membri hanno già adottato o stanno preparando misure nazionali che incidono sulla disponibilità di prodotti essenziali. Se non adeguatamente elaborate, tali misure rischiano di esacerbare i problemi, piuttosto che alleviarli, in particolare se mirano a limitare le forniture transfrontaliere dei prodotti in questione anziché favorirne la distribuzione a coloro che ne hanno più bisogno, sia sul territorio nazionale che in tutta l'Europa, e impedire allo stesso tempo l'ammasso, gli acquisti dettati dal panico e gli sprechi dovuti a usi non prioritari o persino controproducenti all'interno degli Stati membri in questione. È verosimile che tali effetti negativi siano ancora più gravi se le restrizioni sono imposte da Stati membri che hanno una posizione leader o centrale nella produzione, importazione e distribuzione di dispositivi di protezione individuale e di dispositivi medici. Le recenti decisioni di alcuni Stati membri di vietare o di limitare fortemente le esportazioni (divieti e limitazioni che in un caso riguardano 1 324 prodotti, inclusi farmaci a base di paracetamolo e dispositivi medici) contribuiscono ad accrescere il rischio di penuria in altri Stati membri, mettendo quindi a rischio la salute delle persone che vivono in Europa. Queste decisioni devono essere urgentemente corrette.

La Commissione ricorda di seguito le disposizioni giuridiche in materia e gli obiettivi comuni che tutte le misure nazionali devono perseguire non solo per essere legali, ma soprattutto per sostenere gli Stati membri nel loro sforzo di mitigare i rischi e l'impatto della crisi del virus COVID-19.

2. QUADRO GIURIDICO IN MATERIA DI MISURE NAZIONALI RESTRITTIVE

L'articolo 35 del TFUE vieta le misure nazionali di restrizione all'esportazione. A norma dell'articolo 36 del TFUE, gli Stati membri possono adottare misure giustificate da "motivi di tutela della salute e della vita delle persone". Queste misure individuali devono rispettare il principio di proporzionalità, ossia devono essere appropriate, necessarie e proporzionate al raggiungimento del predetto obiettivo, assicurando una fornitura adeguata alle persone che ne hanno più bisogno, impedendo al tempo stesso l'insorgere o l'aggravarsi in tutta l'UE della penuria di prodotti considerati essenziali, quali i dispositivi di protezione individuale, i dispositivi medici o i farmaci. Ciò significa in particolare che:

1. il semplice divieto di esportazione non rispetta il requisito giuridico della proporzionalità. Di per sé una tale misura non garantisce che i prodotti arrivino alle persone che ne hanno più bisogno. Si dimostrerebbe pertanto inadeguata a raggiungere l'obiettivo di proteggere la salute delle persone che vivono in Europa. Ad esempio, il divieto di esportazione non impedirebbe l'ammasso o l'acquisto di prodotti da parte di persone aventi un bisogno obiettivo limitato o nullo, e non garantirebbe che i prodotti

essenziali siano fatti pervenire a quanti ne hanno più bisogno, ossia le persone contagiate, le strutture sanitarie e il personale medico-sanitario.

2. Misure prive di un ambito di applicazione chiaramente individuato e dettato da bisogni concreti, senza una solida motivazione e/o di durata limitata possono accrescere il rischio di penuria e pertanto sono molto verosimilmente sproporzionate.
3. Le misure che disciplinano i mercati interessati, con meccanismi adeguati per convogliare i beni essenziali laddove sono più necessari sia all'interno degli Stati membri che verso acquirenti qualificati in altri Stati membri, possono essere un contributo positivo al complessivo approccio europeo coordinato per contribuire a salvare vite umane.
4. Provvedimenti per calmierare i prezzi possono essere utili per evitarne l'aumento vertiginoso o la manipolazione, purché detti provvedimenti si applichino allo stesso modo a tutti gli operatori commerciali interessati senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sul paese di stabilimento e purché siano accompagnati da altre misure atte a convogliare le forniture verso coloro che ne hanno più bisogno.

ALLEGATO 3 — AIUTI DI STATO

Aiuti alle imprese in situazione di grave fabbisogno di liquidità e/o a rischio di fallimento a causa dell'epidemia di COVID-19

Sulla base delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato - nella fattispecie, gli orientamenti della Commissione per il salvataggio e la ristrutturazione - ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, gli Stati membri possono concedere a tutti i tipi di imprese in difficoltà un'assistenza urgente e temporanea sotto forma di garanzie sui prestiti o di prestiti. Tali forme di assistenza sono destinate a coprire il fabbisogno operativo previsto delle imprese per un periodo di 6 mesi.

Inoltre, anche le imprese che non sono (ancora) in difficoltà possono beneficiare di tale assistenza, qualora si trovino in una situazione di grave fabbisogno di liquidità a causa di circostanze eccezionali e impreviste, com'è il caso dell'epidemia di COVID-19, nel rispetto delle condizioni previste, in particolare per quanto riguarda il livello di remunerazione che il beneficiario è tenuto a versare per la garanzia statale o per il prestito.

In generale, le imprese che hanno già beneficiato di tale assistenza negli ultimi 10 anni non potrebbero essere ammesse a beneficiare di ulteriori aiuti, per evitare che le imprese economicamente non redditizie vengano mantenute artificialmente attive sul mercato (principio dell'aiuto *una tantum*). Tuttavia, in circostanze eccezionali e imprevedibili, quali l'epidemia di COVID-19, la Commissione **è disposta e pronta** ad ammettere deroghe a tale norma, a fronte di notifiche individuali.

Inoltre, gli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione consentono agli Stati membri di adottare regimi di sostegno specifici per le PMI e per le piccole imprese statali, anche destinati a coprire il loro grave fabbisogno di liquidità per un periodo massimo di 18 mesi. A titolo di esempio, nel febbraio 2019 la Commissione ha approvato, in quanto misura di preparazione alla Brexit, un regime di sostegno di 400 milioni di EUR adottato dall'Irlanda² per far fronte al grave fabbisogno di liquidità e alle pressanti esigenze in termini di salvataggio e ristrutturazione delle PMI. Le autorità irlandesi hanno ora riorientato tale misura per aiutare le imprese a far fronte all'epidemia di COVID-19. Analoghi regimi di sostegno sono già in vigore anche in altri Stati membri, in particolare in Finlandia, Francia, Germania, Polonia e Slovenia, e in alcune regioni di Austria, Belgio e Spagna. La Commissione è disposta e pronta ad aiutare gli altri Stati membri a porre rapidamente in essere regimi analoghi, ove fossero necessari. Se, a causa dell'epidemia di COVID-19, gli Stati membri intendono aumentare la dotazione dei regimi approvati, non è necessario notificare gli aumenti inferiori al 20 % della dotazione, che possono essere adottati direttamente dagli Stati membri, senza necessità di coinvolgere nuovamente la Commissione. Le notifiche degli aumenti della dotazione superiori al 20 % beneficeranno di una procedura di valutazione semplificata.

²SA.53350 (2019/N) — Irlanda — Aumento della dotazione del regime di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione (SA.49040, modificato per coprire il sostegno temporaneo alla ristrutturazione previsto dal SA.50651)

Aiuti destinati a compensare le imprese per i danni subiti in conseguenza dell'epidemia di COVID-19

L'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE consente alla Commissione di autorizzare gli Stati membri ad approvare gli aiuti di Stato destinati ad ovviare ai danni arrecati direttamente da disastri naturali o da altri eventi eccezionali.

Per essere qualificato come evento eccezionale, un evento deve i) essere imprevedibile o difficilmente prevedibile; ii) avere una portata significativa e un notevole impatto economico; e iii) essere di natura straordinaria, vale a dire differire nettamente dalle condizioni in cui il mercato normalmente opera. La Commissione ritiene che l'epidemia di COVID-19 si qualifichi come evento eccezionale a livello di UE.

Le misure di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE possono essere adottate per assistere settori specifici - sotto forma di regimi di aiuti - o singole imprese. Pertanto, tale possibilità può rivelarsi utile per gli Stati membri che intendano progettare regimi destinati a tutti i tipi di imprese dei settori che sono stati colpiti in modo particolarmente grave (ad esempio, i settori dell'aviazione, del turismo e dei servizi alberghieri) o concedere aiuti individuali a imprese specifiche.

Per mettere a punto tali regimi, gli Stati membri possono avvalersi dell'esperienza maturata e delle prassi adottate in passato. Ad esempio, nel contesto degli attentati dell'11 settembre, la Commissione ha approvato regimi di sostegno adottati da Francia e Germania, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, per compensare le perdite di esercizio subite dalle compagnie aeree nel periodo dall'11 al 14 settembre 2001 a causa della chiusura dello spazio aereo a seguito degli attentati³. Inoltre, all'epoca dell'eruzione vulcanica islandese dell'aprile 2010 e della conseguente formazione della nuvola di polveri, la Commissione ha approvato in Slovenia un regime di sostegno per compensare il 60 % delle perdite economiche subite dalle compagnie aeree e dagli aeroporti (rispetto a una situazione normale) nel periodo successivo alla catastrofe, fino a quando le imprese non sono state in grado di funzionare normalmente⁴.

L'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE consente inoltre agli Stati membri di compensare gli organizzatori di manifestazioni, qualora manifestazioni quali concerti, festival, tornei sportivi, fiere culturali o commerciali vengano annullati come conseguenza diretta di un evento straordinario verificatosi sul loro territorio. Il 10 marzo 2020 la Commissione ha ricevuto una notifica dalla Danimarca (la prima e finora unica notifica di aiuti di Stato collegata all'epidemia di COVID-19) riguardante un regime di compensazioni destinate agli organizzatori di manifestazioni con oltre 1 000 partecipanti che hanno dovuto essere annullate a causa dell'epidemia di COVID-19. Dopo appena 24 ore dal ricevimento della notifica da parte della Danimarca, la Commissione ha deciso di approvare la misura. La Commissione è pronta e disposta a fornire assistenza sulla base di questo modello agli altri Stati membri che intendano attuare misure analoghe.

³SA 269/2002 — Germania — Compensazione per i danni diretti causati dalla chiusura dello spazio aereo esterno nel periodo dall'11 al 14 settembre 2001; SA 309/2002 — Francia — Sicurezza aerea — Compensazione dei costi sostenuti in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001.

⁴SA.32163 — Slovenia — Compensazione delle conseguenze dei danni subiti dai vettori aerei e dagli aeroporti a causa delle attività sismiche in Islanda e della conseguente emissione di ceneri vulcaniche nell'aprile 2010.

Per tutte le misure adottate a norma dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, deve esistere, per ciascun beneficiario, un nesso causale diretto tra l'aiuto concesso e il danno arrecato dall'evento eccezionale e gli eventuali aiuti devono limitarsi a quanto necessario per risarcire i danni. In tale contesto, la Commissione è disposta e pronta a collaborare con gli Stati membri per trovare soluzioni praticabili, tra cui, ad esempio, l'uso di valori approssimativi per stimare l'entità delle perdite economiche, in linea con le norme dell'UE.