CORONAVIRUS
OVERCOMING THE DIFFICULTIES

L'UNIONE EUROPEA IN PRIMA LINEA NELLA LOTTA AL *CORONAVIRUS*. SOSTEGNO AGLI STATI MEMBRI E LIBERTÀ FONDAMENTALI

DE BERTI JACCHIA FRANCHINI FORLANI
STUDIO LEGALE

Il *coronavirus* ha fatto la sua comparsa sulla scena internazionale nel dicembre 2019. Dopo il primo caso segnalato dalle autorità cinesi a Wuhan (Cina) il 31 dicembre, il *virus* si è rapidamente diffuso su scala globale, dando il via ad una probabile pandemia in grado di varcare i singoli confini nazionali.

I CORONAVIRUS (CoV)

I *coronavirus* (CoV) devono il loro nome alle punte a forma di corona che sono presenti sulla loro superficie. Più particolarmente, si tratta di una famiglia di *virus* respiratori comuni in molte specie animali, come i cammelli e i pipistrelli, che, nella maggior parte dei casi, possono mutare e infettare l'uomo, provocando malattie da lievi a moderate[1]. Fino al dicembre 2019, i tipi di *coronavirus* umani conosciuti erano sei[2]. Il settimo tipo, identificato come causa degli eventi di Wuhan, era stato inizialmente denominato 2019-nCoV dal Centro per il controllo e la prevenzione delle malattie della Cina. In data 11 febbraio 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (*World Health Organization*, WHO) ha annunciato la ridenominazione della malattia respiratoria causata dal 2019-nCoV come COVID-19 (*Corona Virus Disease*). Il Gruppo di Studio sul Coronavirus (CSG) del Comitato internazionale per la tassonomia dei virus (*International Committee on Taxonomy of Viruses*, ICTV)[3] ha classificato ufficialmente il nuovo *virus* con il nome di SARS-CoV-2 (*Severe acute respiratory syndrome coronavirus* 2)[4].

I CASI REGISTRATI NEL MONDO

Al 10 marzo 2020, a livello mondiale si registrano circa 114.000 casi di SARS-CoV-2, con un numero stimato di decessi intorno a 4.000[5]. Alla luce dell'elevata probabilità di un'ulteriore

[1] Per ulteriori informazioni si veda il seguente LINK.
[2] Nello specifico si tratta di 229E (*coronavirus alpha*), NL63 (*coronavirus alpha*), OC43 (*coronavirus beta*), HKU1 (*coronavirus beta*), MERS-CoV (il coronavirus beta che causa la *Middle East respiratory syndrome*) e SARS-CoV (il coronavirus beta che causa la *Severe acute respiratory syndrome*).
[3] L'ICTV è un comitato scientifico che autorizza e organizza la classificazione dei *virus*, con uno schema universale di classificazione tassonomica e l'obiettivo di descrivere tutti i *virus* di un organismo.
[4] La SARS è una malattia di natura virale che colpisce prevalentemente l'apparato respiratorio, provocando sintomi molto simili a quelli dell'influenza e, in alcuni casi, una polmonite atipica capace di provocare una grave insufficienza respiratoria.
[5] Per ulteriori informazioni si veda il seguente LINK.

diffusione del *virus*, e della globalità della minaccia che il SARS-CoV-2 rappresenta per l'uomo, in data 30 gennaio 2020 la WHO ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria di interesse internazionale[6]. Inoltre, il 3 febbraio 2020 ha adottato il Piano strategico di preparazione e reazione al nuovo *coronavirus*[7], che si propone di mitigare l'impatto globale della sua diffusione, richiedendo la mobilitazione di azioni e finanziamenti a sostegno del coordinamento internazionale della prevenzione e delle terapie.

L'INTERVENTO DELL'UNIONE

Anche nell'Unione Europea il SARS-CoV-2 si sta diffondendo in maniera esponenziale. Al 10 marzo 2020, i casi accertati ammontano a circa 14.800, con l'Italia (circa 9.100 casi), la Francia (1.400 casi) e la Spagna (1.200 casi)[8] tra i Paesi più colpiti. Di conseguenza, le istituzioni europee hanno deciso di intervenire, introducendo diverse misure di sostegno agli Stati Membri in ambito medico-sanitario, nel settore dei trasporti e della mobilità ed in ambito economico.

SANITÀ PUBBLICA

Nonostante la sanità pubblica rientri nelle competenze esclusive degli Stati Membri, l'Unione ha una competenza di completamento delle politiche nazionali a fini di sostegno e promozione della cooperazione[9]. Più particolarmente, ai sensi della Decisione relativa alle minacce sanitarie a livello transfrontaliero del 2013[10], la Commissione coordina le azioni degli Stati Membri attraverso tre meccanismi, ossia:

i) il sistema di allarme rapido e reazione (*Early Warning and Response System*, EWRS)[11], ospitato dal Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (*European Centre for Disease Prevention and Control*, ECDC)[12];
ii) il Comitato per la sicurezza sanitaria (*Health Security Committee*, HSC)[13];

---

[6] Per ulteriori informazioni si veda il seguente LINK.
[7] Disponibile al seguente LINK.
[8] Per ulteriori informazioni si veda il seguente LINK.
[9] L'articolo 168 TFUE ai paragrafi 1-3 dispone: "*... Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.*
L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.
L'Unione completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione.
L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri nei settori di cui al presente articolo e, ove necessario, appoggia la loro azione. In particolare incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri per migliorare la complementarietà dei loro servizi sanitari nelle regioni di frontiera.
Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche ed i rispettivi programmi nei settori di cui al paragrafo 1. La Commissione può prendere, in stretto contatto con gli Stati membri, ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi delle migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. Il Parlamento europeo è pienamente informato.
L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica...".
[10] Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, GUUE L 293 del 05.11.2013.
[11] L'ERWS consente agli Stati membri di inviare segnalazioni di eventi con un potenziale impatto sull'Unione europea, di condividere informazioni e di coordinare la loro risposta. Le segnalazioni di minacce transfrontaliere per la salute sono condivise nel sistema di allarme rapido e di reazione e valutate dall'ECDC, mentre il coordinamento della preparazione e della pianificazione della risposta avviene nell'ambito del comitato per la sicurezza sanitaria.
[12] L'ECDC è un'agenzia indipendente dell'Unione europea con lo scopo di rafforzare le difese dei paesi membri dell'Unione nei confronti delle malattie infettive.
[13] Istituito nel 2001 come gruppo consultivo informale sulla sicurezza sanitaria a livello europeo, il comitato ha il compito di rafforzare il coordinamento e la condivisione delle migliori pratiche e delle informazioni sulle attività nazionali di preparazione.

iii) la rete di comunicatori del Comitato per la sicurezza sanitaria.

Per quanto riguarda il SARS-CoV-2, la Commissione si sta adoperando per evitare che gli Stati Membri adottino misure non coordinate che potrebbero inficiare gli sforzi comuni per combattere la diffusione del *virus*. La Commissione sta collaborando con l'ECDC, che pubblica quotidianamente aggiornamenti epidemiologici sulla situazione mondiale[14] e fornisce assistenza per stabilire quali ulteriori misure potrebbero essere adottate a fronte dell'evolversi della situazione. Inoltre, in data 30 gennaio 2020 la Commissione aveva lanciato un invito specifico a manifestare interesse per sostenere la ricerca sul *coronavirus*, con una dotazione iniziale di 10 milioni di euro provenienti dal fondo speciale per la ricerca di emergenza del programma Orizzonte 2020[15], a seguito del quale aveva deciso di stanziare ulteriori 37,5 milioni di euro per la ricerca urgente sullo sviluppo di vaccini e sulla cura e la diagnostica del *virus*[16]. Questi progetti si aggiungono a quelli che saranno sostenuti con i fondi di Orizzonte 2020, fino ad un importo di 45 milioni di euro, attraverso l'Iniziativa sui medicinali innovativi (IMI)[17], e a quelli che già contribuiscono alla risposta all'epidemia di SARS-CoV-2[18].

TRASPORTI E MOBILITÀ

Per quanto riguarda il settore trasporti e mobilità, la Commissione ha in primo luogo istituito un gruppo di coordinamento settimanale (COVID-19/Gruppo d'informazione Corona - frontiere)[19] che riunisce le parti interessate in modo da favorire scambi di informazioni e migliori pratiche in vista di un approccio coordinato alle frontiere nonché la condivisione di aggiornamenti settimanali finalizzati a delineare una panoramica delle misure adottate dagli Stati Membri. In secondo luogo, e nonostante i servizi di accoglienza e identificazione dei migranti rientrino tra le responsabilità degli Stati Membri, al fine di evitare l'ulteriore diffusione del *virus* la Commissione ha invitato a tenere i nuovi migranti soccorsi in aree separate in prossimità del sito di arrivo fino al completamento dei controlli sanitari, provvedendo al loro trasferimento presso i servizi di accoglienza solo dopo il superamento di questi ultimi.

Inoltre, un gruppo di lavoro *ad hoc* composto da esperti facenti parte del consorzio di azione congiunta EU *Healthy Gateways*[20] ha pubblicato un parere provvisorio sulla preparazione e la risposta all'epidemia[21], mentre nell'ambito del trasporto aereo l'Agenzia dell'Unione Europea per la sicurezza aerea (*European Aviation Safety Agency*, EASA)[22] ha pubblicato un bollettino informativo per le compagnie aeree e i loro equipaggi sull'epidemia del *coronavirus*[23].

---

[14] Disponibili al seguente LINK.

[15] Orizzonte 2020 è un programma di finanziamento creato dalla Commissione europea, organo esecutivo dell'Unione europea, per sostenere e promuovere la ricerca nello spazio europeo della ricerca (*European Research Area*, ERA).

[16] Per ulteriori informazioni si veda il seguente LINK.

[17] L'IMI è un partenariato pubblico-privato tra l'UE e l'industria farmaceutica che si propone di far progredire lo sviluppo di farmaci agevolando la collaborazione aperta in materia di ricerca. Per ulteriori informazioni si veda il seguente LINK.

[18] *Ex multis* lo *European Virus Archive* - GLOBAL (EVAg), il progetto PREPARE e la partecipazione della Commissione alla rete di collaborazione mondiale nella ricerca in materia di capacità di gestione delle malattie infettive (GloPID-R).

[19] Alle attività del gruppo partecipano gli Stati membri, i Paesi associati Schengen, il Segretariato generale del Consiglio e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).

[20] EU HEALTHY GATEWAYS è un'azione congiunta comunitaria finanziata dalla Commissione Europea nell'ambito del terzo Programma Salute (2014 – 2020) con la partecipazione di 35 autorità sanitarie da 27 Stati Membri e Taiwan. In particolare, l'azione congiunta mira a sostenere la cooperazione e l'azione coordinata degli Stati Membri e a migliorare la loro preparazione e capacità di risposta a livello trans-frontaliero marittimo, aereo e terrestre, nella prevenzione e lotta contro minacce sanitarie nel settore dei trasporti.

[21] Disponibile al seguente LINK.

[22] L'EASA è l'organo di controllo del settore aeronautico dell'Unione Europea.

[23] Disponibile al seguente LINK.

LE RIPERCUSSIONI ECONOMICHE
La Commissione, infine, monitora attivamente anche le ripercussioni economiche del *coronavirus* negli Stati Membri e nel resto del mondo.

La situazione è in costante evoluzione e non vi sono al momento previsioni stabili. Infatti, ancorché il SARS-CoV-2 fosse già stato individuato come fattore di rischio potenzialmente rilevante nelle previsioni economiche d'inverno della Commissione del 13 febbraio 2020[24], il suo effettivo impatto in Europa varierà a seconda dei settori di industria e delle imprese in funzione di diversi elementi quali, in particolare, le relazioni commerciali con la Cina e la disponibilità di fornitori alternativi.

IL TURISMO
Il turismo, che rappresenta il terzo settore per importanza dell'economia dell'Unione, ha già perso o rischia di perdere non solo una percentuale consistente di viaggiatori cinesi nei prossimi mesi, ma anche altri gruppi importanti di viaggiatori internazionali colpiti dall'epidemia nel loro Paese o che hanno annullato il loro viaggio a causa del diffondersi del *virus* in Europa. La Commissione è in costante contatto con i Governi e le organizzazioni competenti in modo da gestire la situazione in tempo reale e contenere le perdite economiche.

L'INTERVENTO DEL CONSIGLIO EUROPEO
Anche il Consiglio Europeo è intervenuto nelle azioni di contrasto al SARS-CoV-2. In primo luogo, in data 28 gennaio 2020 la presidenza croata ha attivato i dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi (*Integrated Political Crisis Response arrangements*, IPCR). Introdotti nel giugno 2013, ed in seguito codificati nel dicembre 2018[25], gli IPCR mirano ad assicurare flessibilità e gradualità, permettendo di adattare il coinvolgimento politico e il sostegno richiesto per le esigenze delle crisi. In altre parole, si tratta di un meccanismo attraverso il quale la presidenza del Consiglio coordina la risposta politica alle crisi riunendo gli attori principali**,** provenienti in particolare dalle Istituzioni europee e dagli Stati Membri interessati. Gli IPCR prevedono due diverse modalità di attivazione. La modalità scambio di informazioni è volta a delineare un quadro chiaro della situazione e a preparare il terreno per le misure successive. La piena attivazione, invece, avviata in data 2 marzo 2020 a seguito dell'aggravarsi della situazione, si focalizza sull'individuazione di eventuali lacune nei vari settori e sull'elaborazione di misure di risposta nel corso delle riunioni cui intervengono rappresentanti dell'ufficio del presidente del Consiglio Europeo, della Commissione Europea, del Servizio Europeo per l'azione esterna (SEAE)[26], degli Stati Membri e di altre parti interessate.

Il Consiglio, inoltre, ha attivato il meccanismo unionale di protezione civile (*Union Civil Protection Mechanism*, UCPM) previsto dalla Decisione 1313/2013[27] a seguito della richiesta del Governo francese[28]. Più particolarmente, l'UCPM mira a fornire un contributo tempestivo alla prevenzione delle catastrofi naturali o provocate dall'uomo, garantendo tanto la protezione delle persone quanto dell'ambiente e dei beni, e promuovendo la solidarietà tra gli Stati Membri attraverso la cooperazione ed il coordinamento delle rispettive azioni. Nello specifico, a seguito di una richiesta di assistenza, il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (*Emergency Response Coordination Centre*, ERCC) viene mobilitato per il continuo monitoraggio di specifici eventi in tutto

[24] Disponibili al seguente LINK.
[25] Decisione di esecuzione (UE) 2018/1993 del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, relativa ai dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi, GUUE L 320 del 17.12.2018.
[26] Il SEAE è il **servizio diplomatico** dell'Unione, istituito per rendere più coerente ed efficace la sua politica estera e rafforzarne così l'influenza sulla scena mondiale. Più particolarmente, il SEAE opera sotto l'autorità dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, assistendolo nell'esecuzione dei suoi mandati.
[27] Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile, GUUE L 347 del 20.12.2013.
[28] Per ulteriori informazioni si veda il seguente LINK.

il mondo, e garantendo un rapido dispiegamento del supporto di emergenza attraverso collegamenti diretti con le autorità nazionali di protezione civile. Grazie all'UCPM, circa 550 cittadini europei sono già stati rimpatriati da Wuhan, e l'ERCC sta collaborando con gli Stati Membri per agevolare la consegna in Cina di ulteriori forniture mediche di emergenza quali disinfettanti, guanti e maschere protettive.

Infine, in occasione della sessione straordinaria del 13 febbraio 2020, il Consiglio ha adottato delle conclusioni[29] che invitano gli Stati Membri ad introdurre misure appropriate per garantire la protezione della salute pubblica, tenendo conto in particolare degli spostamenti internazionali, a sviluppare un solido coordinamento a livello nazionale per garantire l'efficacia delle misure introdotte, ed a condividere le informazioni sull'evoluzione del *virus* nel proprio territorio. Il Consiglio, espresso apprezzamento per le iniziative intraprese dalla Commissione, invitandola ad agevolare la cooperazione tra gli Stati Membri ed a collaborare con l'Agenzia europea per i medicinali (*European Medicines Agency*, EMA) e le agenzie nazionali onde valutare le conseguenze che la minaccia globale del *coronavirus* rappresenta per la disponibilità di medicinali all'interno dell'Unione e la sicurezza delle catene di approvvigionamento.

LE LIBERTÀ FONDAMENTALI

La diffusione del *coronavirus* ha generato un clima di incertezza in merito ai possibili risvolti rispetto alle libertà fondamentali.

LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

Per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, Francia e Germania hanno notificato alla Commissione la decisione di bloccare l'esportazione di mascherine e altro materiale protettivo in altri Stati Membri. Benché il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) contempli questa prerogativa, garantendo agli Stati la possibilità di limitare la libera circolazione delle merci per garantire la protezione della salute e dell'ordine pubblico[30], le misure introdotte devono rispettare il principio di proporzionalità ed essere basate su ragioni oggettive, una circostanza che non è certo ricorra nel caso concreto. Similmente, per quanto riguarda la libera circolazione degli alimenti, Assolombarda[31] ha segnalato diversi casi di difficoltà di esportazione di prodotti alimentari (come ad esempio il Grana Padano), bloccati da importatori di altri Stati Membri che richiedevano un certificato "*Coronavirus free*". Tuttavia, secondo la Commissione la trasmissione del *virus* tramite alimenti non risulta al momento provata, ciò che renderebbe le misure restrittive sul commercio di prodotti alimentari ingiustificate.

LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE

Anche il destino della libera circolazione delle persone è incerto. Attualmente, la possibilità di una sospensione del Trattato di Schengen[32] non è stata prospettata, ed anzi, il Consiglio, nelle sue conclusioni, ha esplicitamente affermato la necessità di salvaguardare la libertà di movimento all'interno dell'Unione. La rapidità con cui il *coronavirus* si diffonde, tuttavia, non consente al momento di escludere *a priori* che qualche Stato Membro possa optare per questo passo, sebbene

---

[29] Disponibili al seguente LINK.

[30] L'articolo 36 TFUE dispone: "*... Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri...*".

[31] Assolombarda è l'associazione delle imprese che operano nella Città Metropolitana di Milano e nelle province di Lodi, Monza e Brianza, e che si occupa di tutelarne gli interessi nel rapporto con gli interlocutori istituzionali e gli stakeholder del territorio.

[32] Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GUUE L 239 del 22.09.2000.

secondo la WHO il ripristino dei controlli alle frontiere interne al fine di rifiutare l'ingresso non costituirebbe comunque un'adeguata misura preventiva.

CONCLUSIONI

Il *coronavirus* rischia di mettere in crisi i Governi nazionali, che finora non sono stati in grado di arginare il fenomeno con le proprie sole forze. Per questo motivo, l'Unione ha deciso di intervenire a sostegno degli Stati Membri, riconoscendo la complessità della situazione e la necessità di un approccio onnicomprensivo. Solo tramite la cooperazione, ed una sensibilizzazione dei Governi sarà possibile combattere l'epidemia. Gli Stati Membri dovranno guardare oltre i confini nazionali e condividere informazioni e risorse, formando un fronte comune che possa garantire misure efficaci e tempestive.

10 marzo 2020

Il presente articolo ha esclusivamente finalità informative e non costituisce parere legale.

This article is exclusively for information purposes, and should not be considered as legal advice.

Roberto A. Jacchia
PARTNER

r.jacchia@dejalex.com
+39 02 72554.1
Via San Paolo 7
20121 - Milano

Marco Stillo
ASSOCIATE

m.stillo@dejalex.com
+32 (0)26455670
Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles