



N. 183 - Aprile 2020

Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socio-economiche: i casi di Francia, Germania e Spagna

Premessa

In Italia, a seguito della [dichiarazione dello stato di emergenza](#) deliberata dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, sono stati adottati numerosi provvedimenti normativi d'urgenza per fronteggiare le conseguenze della diffusione della COVID-19. Si tratta di cinque decreti-legge¹ emanati a febbraio e marzo 2020, con i quali, da un lato, sono state adottate misure di contenimento del contagio mediante una serie di limitazioni e restrizioni alle libertà e alle attività e, dall'altro, sono state introdotte azioni di sostegno per mitigare gli effetti negativi delle prime nonché interventi straordinari per rafforzare il Sistema sanitario nazionale. Tutto ciò nel quadro di disposizioni di natura economico-finanziaria che hanno comportato un maggiore indebitamento netto per l'anno 2020 pari a circa 20 miliardi di euro, corrispondente all'1,1% del PIL².

Con questa nota, si tenta di offrire una panoramica sintetica delle principali previsioni di rango primario, in larga parte analoghe, approvate con le stesse finalità da alcuni Paesi europei a seguito del diffondersi della pandemia da COVID-19, con particolare riferimento a Francia, Germania e Spagna, aggiornate al 2 aprile.

In ambito economico e finanziario, tra le principali misure comuni a tutti i Paesi considerati si segnalano quelle di sostegno del reddito dei lavoratori e delle famiglie, di mantenimento dei flussi di liquidità alle imprese, sia attraverso la concessione di garanzie statali sui prestiti bancari sia tramite la concessione di prestiti diretti da parte delle istituzioni finanziarie pubbliche, e di proroga dei versamenti erariali e contributivi.

In generale, per quanto riguarda i diversi ambiti settoriali, si notano interventi sulla normativa vigente di natura derogatoria, di proroga o di adattamento alle particolari condizioni in essere. Si tratta peraltro di proposte normative avanzate dal Governo, approvate con un iter parlamentare assai rapido, in alcuni casi sfruttando procedure di urgenza previste dai rispettivi ordinamenti con tempi ristretti. Le disposizioni contenute nelle leggi o nei decreti-legge approvati hanno una durata precisa o sono soggette a riconferme, anche per l'eccezionalità delle previsioni in esse contenute. Ad esse fanno seguito numerosi provvedimenti attuativi governativi o di singoli Ministri.

¹ [D.L. 6/2020](#) (L. 13/2020), abrogato dal D.L. 19/2020 ad eccezione degli articoli 3, comma 6-bis, e 4, [D.L. 9/2020](#), [D.L. 14/2020](#), [D.L.18/2020](#), [D.L.19/2020](#). Questi ultimi quattro decreti-legge sono in fase di conversione presso le Camere.

² Per una ricostruzione delle principali misure economiche adottate e dei relativi effetti sui saldi di finanza pubblica, si veda ["Interventi in materia di emergenza COVID-19: profili finanziari"](#), [Documentazione di finanza pubblica n. 12, marzo 2020](#), a cura del Servizio del bilancio dello Stato della Camera e dei Servizi del bilancio e studi del Senato.

INDICE

La definizione di "emergenza"	3
FRANCIA	5
Misure economico-finanziarie	5
Ulteriori interventi in diversi settori	7
GERMANIA	10
Misure economico-finanziarie	10
Ulteriori interventi in diversi settori	12
SPAGNA	15
Misure economico-finanziarie	15
Ulteriori interventi in diversi settori	16
APPENDICE	19
Il monitoraggio dei provvedimenti emergenziali.....	19

La definizione di "emergenza"

La legislazione nazionale oggetto del presente approfondimento trae origine, per ciascun ordinamento, dal concetto di "emergenza", che ha un suo preciso fondamento normativo o, in alcuni casi, costituzionale. Lo "stato di emergenza" è necessariamente provvisorio, dato che è suscettibile di modificare le attribuzioni e le competenze ordinarie e, benché sia sempre dichiarato dall'Esecutivo, può richiedere il controllo parlamentare in diverse forme³.

In **Italia**, l'articolo 16 della Costituzione demanda alla **legge** la determinazione, in via generale, di limitazioni - anche per motivi di **sanità** - alla libertà di circolare liberamente sul territorio nazionale, ma nessun articolo è espressamente dedicato allo stato d'urgenza o allo stato di necessità. La prima definizione legislativa dello stato d'urgenza, di carattere generale, si è avuta con la legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile (L. 225/1992, abrogata dal [d.lgs. 1/2018](#), recante il Codice della protezione civile). In occasione degli eventi legati all'epidemia di COVID-19, connessi inizialmente solo a profili di prevenzione e controllo sanitario, le prime due ordinanze⁴ di contenimento sono state adottate dal **Ministro della salute** sulla base dell'articolo 32 della [L. 833/1978](#), istitutiva del Servizio sanitario nazionale, facendo leva sui poteri attribuiti all'autorità sanitaria competente in tema di "sorveglianza sanitaria e di perseguimento dello scopo di contenere la diffusione delle malattie infettive diffuse"⁵. L'articolo 32 della L. 833/1978 disposizione prevede infatti che "il Ministro della [salute] può emettere **ordinanze** di carattere contingibile e **urgente**, in materia di igiene e **sanità pubblica** e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'**intero territorio nazionale** o a **parte di esso** comprendente più regioni."

Successivamente, invece, si è scelto di dichiarare lo **stato di emergenza nazionale** con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, basato sull'articolo 7, comma 1, lettera c), del d.lgs. 1/2018. Lo stato di emergenza nazionale è giustificato da "emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che, in ragione della loro intensità o estensione, debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo", ma **non** ha una **caratterizzazione** specifica per quanto attiene alle **emergenze sanitarie**. Si è proceduto dunque ai sensi degli articoli 24 e 25 del d.lgs. 1/2018, ossia con la deliberazione del Consiglio dei ministri che ha fissato la **durata**⁶ e l'**estensione nazionale** dello stato di emergenza - di durata pari a 6 mesi, fino al 31 luglio 2020 - seguita da atti normativi primari e secondari e da ordinanze di protezione civile.

In **Francia**, l'articolo 16 della Costituzione disciplina gli eventi eccezionali che giustificano i pieni poteri in capo al Presidente della Repubblica, ma si tratta di un regime che non ha trovato applicazione alla circostanza in esame, in quanto prevede un'alterazione dei poteri tra i diversi organi costituzionali. Lo **stato d'urgenza** è invece normato dalla [legge 1955-385](#)⁷, che include situazioni aventi, per loro natura e gravità, il carattere di calamità pubblica. Esso è dichiarato con decreto dal Consiglio dei ministri e la sua proroga oltre dodici giorni deve essere autorizzata

³ Per uno studio comparato sulla legislazione d'emergenza si veda lo studio del Senato francese [Sénat, étude de législation comparée n° 156- Janvier 2006- L'État d'urgence](#)".

⁴ Si tratta delle ordinanze [25 gennaio 2020](#) e [30 gennaio 2020](#).

⁵ Così recita l'ordinanza del Ministero della salute del 25 gennaio 2020.

⁶ In Italia, la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i dodici mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi (art. 24 del d.lgs. 1/2018).

⁷ Si veda anche la [Nota Breve n. 97](#), novembre 2015: Lo stato d'emergenza in Francia (La Legge n. 55-385 del 3 aprile 1955).

per **legge**, la quale fissa anche la durata definitiva. Pur avendo dunque un quadro normativo definito, in coincidenza degli eventi correlati all'epidemia di COVID-19, il Governo francese ha preferito introdurre una disciplina specifica sullo **stato d'urgenza sanitaria** (su cui si veda *infra*, nella sezione dedicata alle misure adottate dalla Francia).

In **Germania**, la [Legge Fondamentale](#) distingue tra **stati di emergenza esterni** (stato di difesa, stato di tensione) e **stato di emergenza interno** (artt. 11, 91, 87a), includendo in quest'ultimo anche un pericolo imminente o la **minaccia di epidemie**, tale da giustificare limitazioni alle libertà di circolazione - solo attraverso la legge - nel territorio federale. Lo stato di emergenza interno può essere constatato da un *Land* interessato o dal Governo federale: il Parlamento non entra in tale procedimento e lo stato di emergenza non ha bisogno di essere confermato.

In **Spagna** è la [Costituzione](#), all'articolo 116, a prevedere lo "**stato di allarme**" dichiarato tramite decreto adottato in Consiglio dei ministri, per un periodo massimo di **15 giorni**. Il dettato costituzionale stabilisce che, in tale evenienza, l'Esecutivo ne dia conto al Congresso dei deputati, immediatamente riunito allo scopo, e senza la cui autorizzazione non può essere prorogato il predetto termine; il decreto determina l'ambito territoriale sul quale si spiegano gli effetti della dichiarazione, che nel caso in esame riguarda l'intera Spagna. La [legge organica 4/1981](#) detta le condizioni per la dichiarazione dello stato di allarme, tra cui sono menzionate le "**crisi sanitarie** come le epidemie e le situazioni di contagio grave". L'articolo 162 del [Regolamento del Congresso](#) recepisce il dettato costituzionale, aggiungendovi che "qualora il Governo dichiari lo stato di allarme, presenterà immediatamente al Presidente del Congresso una comunicazione con cui accompagnerà il decreto adottato in Consiglio dei ministri". Si prevede, altresì che, nell'eventualità in cui il Governo, ai sensi dell'articolo 116, comma 2, della Costituzione, intenda **prorogare** il termine di 15 giorni, deve chiedere l'**autorizzazione del Congresso** prima della scadenza del termine originario.

FRANCIA

L'iter dei provvedimenti emergenziali

Dal 19 al 23 marzo, le Camere hanno esaminato **tre progetti di legge** di contrasto all'emergenza presentati dal [Governo](#) il 18 marzo e su cui l'Esecutivo stesso ha dichiarato di voler attivare la "procedura accelerata"⁸. Il 19 marzo è stato approvato all'unanimità in prima lettura il progetto di legge di modifica della legge finanziaria per il 2020, poi esaminato dal Senato e diventato la [legge n. 2020-289](#) del 23 marzo; il 22 marzo è stato approvato il progetto di legge d'urgenza per contrastare l'epidemia di Covid-19 (n. 2762), diventato la [legge n. 2020-290](#) del 23 marzo 2020.

Il progetto di legge organica d'urgenza (n. 2763), approvato da entrambe le Camere sempre con la procedura accelerata, è stato sottoposto all'esame del *Conseil constitutionnel* in virtù dell'art. 61 della Costituzione⁹. Il *Conseil constitutionnel* si è espresso favorevolmente sulla conformità a Costituzione il 26 marzo con decisione [n° 2020-799 DC](#) e il progetto è diventato la [legge organica n. 2020-365](#) del 30 marzo 2020¹⁰.

Misure economico-finanziarie

La **legge di modifica della legge finanziaria per il 2020 ([legge n. 2020-289](#))** e la legge contenente le misure di sostegno immediato per fronteggiare l'emergenza sanitaria (legge n. 2020-290 illustrata più avanti) hanno introdotto un pacchetto di misure economiche del valore complessivo di **45 miliardi di euro**, pari a circa il **2% del PIL**. Rispetto alla legge finanziaria per l'anno 2020, la spesa pubblica è rivista al rialzo a causa dell'aumento delle spese legate alle misure di sostegno al reddito e di quelle legate agli interventi d'urgenza adottati per fronteggiare la crisi epidemica. Queste ultime saranno trattate come misure *una tantum* e non incideranno, quindi, sul calcolo del saldo di bilancio strutturale, previsto al 2,2% per il 2020, con un aggiustamento nullo rispetto al 2019. Per effetto di tali misure, il livello di **indebitamento netto per il 2020 risulta stimato pari al 3,9% del PIL**, a fronte di un obiettivo programmatico del 2,2% del PIL (come risultante dalla legge finanziaria per il 2020). L'**aumento della stima di indebitamento netto** per il 2020, pari a circa 1,7 punti percentuali di PIL, corrisponde a **15,4 miliardi di euro**.

Le **maggiori spese** ricadranno soprattutto sul settore statale, con un aumento di **6,25 miliardi di euro** rispetto alla legge finanziaria iniziale (*Loi de finance initiale*) per il 2020 (è stata istituita la nuova missione del bilancio denominata "*Plan d'urgence face à la crise sanitaire*"), e sulla spesa sociale, con un aumento di **2 miliardi di euro** per le spese supplementari in ambito sanitario, necessarie a finanziare le spese per l'acquisto dei materiali, l'aumento delle indennità giornaliera e l'impegno del personale ospedaliero. D'altra parte, le entrate fiscali sono riviste in ribasso dalla legge di modifica alla legge finanziaria per 10,7 miliardi di euro per l'anno 2020,

⁸ Prevista dall'articolo 45, comma terzo, della Costituzione.

⁹ Secondo l'art. 61 della Costituzione, su tutte le leggi organiche, prima della loro promulgazione, è chiamato a pronunciarsi preventivamente il *Conseil constitutionnel* sulla conformità alla Carta costituzionale.

¹⁰ La legge organica 2020-365, composta da un articolo unico, non interviene direttamente nella lotta all'epidemia da COVID-19, ma dispone una sospensione, fino al 30 giugno 2020, dei termini entro i quali il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione devono pronunciarsi sul rinvio di una questione prioritaria di costituzionalità al Consiglio costituzionale e dei termini entro i quali quest'ultimo deve pronunciarsi.

a causa del peggioramento del quadro macroeconomico. La previsione di entrate non fiscali è invece prevista al rialzo per circa 3,5 miliardi.

Le **principali misure** riguardano (si veda il paragrafo seguente per una descrizione più dettagliata):

- i. l'accelerazione e l'incremento dell'assicurazione sanitaria per i malati e i familiari che li assistono;
- ii. l'aumento della spesa per dispositivi sanitari;
- iii. il supporto in termini di liquidità attraverso la proroga dei versamenti erariali e contributivi per le imprese;
- iv. il supporto dei salari dei lavoratori occupati ad orario ridotto;
- v. il supporto finanziario diretto per le piccole e medie imprese (PMI) e i lavoratori autonomi. Il supporto consiste in attribuzione diretta di fondi ai beneficiari per consentire il sostegno dei costi operativi durante l'emergenza. I beneficiari sono imprese con un massimo di 10 dipendenti e un *turnover* annuo non eccedente la cifra di 1 milione di euro la cui attività si è interrotta a causa dell'emergenza epidemiologica in atto o il cui *turnover* mensile si è ridotto del 70% nel mese di marzo 2020 rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Il meccanismo di aiuto è stato [approvato dalla Commissione europea](#) in quanto considerato in linea con le condizioni previste dal "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19" approvato il 19 marzo.
- vi. la proroga del versamento di canoni di locazione e utenze per le PMI coinvolte.

Ulteriori misure di natura finanziaria riguardano:

- i. l'azzeramento della riserva di capitale anti ciclica delle banche (nel mese di aprile sarebbe dovuto entrare in vigore un aumento dallo 0,25% allo 0,5%). L'Alto Consiglio per la stabilità finanziaria (*Haut Conseil de stabilité financière*), riunitosi in audio-conferenza il 18 marzo, dopo aver rilevato che il sistema finanziario francese ha acquistato resilienza e le istituzioni bancarie e assicurative sono solide grazie alle riforme adottate negli ultimi anni, ha adottato la decisione riguardante le riserve di capitale anti cicliche delle banche per garantire il mantenimento dei flussi finanziari diretti alle PMI;
- ii. il divieto di vendite allo scoperto dal 18 marzo al 16 aprile, deciso il 17 marzo dall'Autorità francese per i mercati finanziari (*Autorité des marchés financiers*);
- iii. la mediazione del credito per sostenere la rinegoziazione dei prestiti bancari alle PMI.

In particolare, la legge di modifica della legge finanziaria ha stabilito che sia determinata, con decreto dei Ministri del bilancio, degli interni e dei territori d'oltre-mare, una **lista di importazioni e consegne di beni necessari per il soccorso** della popolazione nelle aree colpite dallo stato di emergenza sanitaria che sono **esonerati dall'imposte e dai diritti** doganali, concessioni marittime, diritti di circolazione e accise.

La legge n. 2020-289 stabilisce inoltre che lo Stato può accordare delle **garanzie sui crediti** concessi dalle società finanziarie alle imprese non finanziarie registrate in Francia con decorrenza dal 16 marzo 2020 fino al termine dell'anno. Si tratta in particolare di tre schemi di garanzia. Due di tali schemi consentono alla banca di investimento pubblica francese *Bpifrance* di fornire garanzie di Stato sui prestiti commerciali e le linee di credito concesse alle imprese con un numero massimo di dipendenti pari a 5.000. Il terzo schema fornirà una garanzia di Stato alle banche sui portafogli di nuovi prestiti concessi a imprese di ogni tipo. Tali aiuti con-

sentiranno alle banche di sostenere la liquidità delle imprese colpite dall'emergenza. La garanzia si esercita sul capitale, gli interessi e le spese accessorie fino a un ammontare totale di **300 miliardi di euro**. I prestiti dovranno riferirsi a tipologie di spese definite con decreto del Ministro dell'economia. Tali schemi di garanzia sono stati [approvati dalla Commissione europea](#) in quanto considerati in linea con le condizioni previste dal "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19" approvato il 19 marzo.

La legge autorizza inoltre la Cassa centrale di riassicurazione a eseguire **operazioni di assicurazione e riassicurazione**, con la garanzia dello Stato, fino al 31 dicembre 2020, dei rischi di assicurazione e di credito che gravano sulle piccole e medie imprese aventi sede in Francia. La garanzia dello Stato in questo caso è concessa fino a un massimo totale di 10 miliardi di euro.

Ulteriori interventi in diversi settori

I maggiori interventi settoriali sono contenuti nella citata [legge n. 2020-290](#), che impatta in numerosi comparti dell'organizzazione sociale, produttiva, lavorativa, amministrativa e giurisdizionale. In sostanza, lo schema della legge - con particolare riferimento al Titolo II che detta misure settoriali - è quello di affidare ad ordinanze del Governo la disciplina specifica negli ambiti da essa individuati, secondo modalità che essa stessa stabilisce, in base all'articolo 38 della [Costituzione](#)¹¹. Le ordinanze in questione sono esentate dalla necessità di chiedere i pareri obbligatori. In attuazione di tale legge, l'Esecutivo ha adottato **venticinque ordinanze** nella [riunione](#) del Consiglio dei ministri del 25 marzo. Nella [riunione](#) del 27 marzo il Consiglio dei ministri ha deciso di rinnovare tutte le misure di contenimento fino al **15 aprile** e ha adottato ulteriori **cinque ordinanze** in attuazione della legge n. 2020-290. La legge stessa dispone che entro due mesi dalla pubblicazione di ciascuna ordinanza deve essere presentato un disegno di legge di ratifica.

Nel Titolo I, è introdotto - nel Codice della sanità pubblica - lo "**stato d'urgenza sanitaria**", dichiarato su tutto o su parte del territorio nazionale in casi di **catastrofi sanitarie** tali da mettere in pericolo, per loro natura e gravità, la salute della popolazione e di durata pari a un mese¹². L'intervento legislativo ha dunque messo a sistema le singole misure emergenziali che possono essere adottate nel quadro di una situazione di urgenza sanitaria, mutuando la legislazione già esistente in materia di "stato d'urgenza" (si veda *supra*). Lo stato d'urgenza sanitaria è dichiarato, con decreto motivato, dal Consiglio dei ministri, sulla base dei dati scientifici disponibili; le relative misure sono comunicate all'Assemblea nazionale e al Senato, che possono chiedere tutte le informazioni complementari che ritengono necessarie. La **proroga** dello stato d'urgenza sanitaria oltre un mese deve essere autorizzata - sentito uno specifico **comitato di scienziati - con legge**, con cui si fissa anche la durata della proroga.

Dalla dichiarazione dello stato di urgenza derivano conseguenze proporzionate al rischio sanitario e appropriate alle circostanze di tempi e di luoghi, soprattutto in termini di: restrizioni e limitazioni alla circolazione di persone, beni e veicoli e alla libertà di riunione; isolamento e quarantena per le persone malate; chiusura di fabbriche; requisizione di beni e servizi necessari;

¹¹ L'articolo 38 della Costituzione francese dispone che il Governo può, per l'esecuzione del suo programma, chiedere al Parlamento di essere autorizzato - entro un termine limitato - ad adottare mediante ordinanze delle misure che rientrano normalmente nel campo della legge. Le ordinanze sono adottate dal Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato. Tali ordinanze decadono se non sono ratificate con legge.

¹² Eccezionalmente portato a due mesi dalla data di entrata in vigore della legge per lo stato di urgenza sanitario in corso.

temporaneo controllo dei prezzi di alcuni prodotti; limitazioni alla libertà di impresa. Il mancato rispetto di tali disposizioni prevede l'applicazione di **sanzioni penali**.

Il Titolo II è dedicato ai provvedimenti che possono essere assunti dal Governo tramite ordinanze in diverse materie, finalizzati a fronteggiare le **conseguenze economiche, sociali e finanziarie** dell'epidemia e delle misure di contenimento, per cercare di prevenire la cessazione delle attività economiche e di sostenere il flusso di cassa.

In tema di **lavoro e sicurezza sociale**, sono state dunque previste, tra l'altro, disposizioni per: limitare licenziamenti; favorire le attività a tempo parziale e la formazione professionale; modificare la disciplina per le ferie pagate; derogare alla legislazione vigente in tema di orario di lavoro, riposo settimanale e festivo per imprese di settori particolarmente necessari per la sicurezza della Nazione o per la continuità della vita economica e sociale; modificare, in via eccezionale, le scadenze e le condizioni di pagamento delle somme versate sotto forma di partecipazione agli utili; modificare le regole sul monitoraggio dello stato di salute dei lavoratori e le procedure di informazione e consultazione degli organi di rappresentanza del personale; adattare la normativa vigente sui termini e gli obblighi a carico dei datori di lavoro.

In linea generale, sono state poi introdotte disposizioni di "**adattamento della legislazione**" nei **settori produttivi** (imprese, agricoltura, pesca, turismo) e in ambito **sociale**, per quanto riguarda fra l'altro:

- i. i contratti per la vendita di viaggi e soggiorni anche di natura educativa di minori, specialmente sugli obblighi delle controparti, sui termini di pagamento e sulle penalità;
- ii. le conseguenze della crisi sanitaria per le imprese e le aziende agricole;
- iii. gli obblighi delle famiglie in difficoltà economiche, anche con riferimento al rinvio delle procedure di sfratto;
- iv. le norme in materia di appalti, pagamenti, esecuzione e risoluzione, in particolare quelle relative alle sanzioni contrattuali previste dal codice degli appalti pubblici;
- v. la posticipazione del pagamento di affitti, bollette dell'acqua, del gas e dell'elettricità relative a locali professionali e commerciali e la rinuncia a sanzioni, interruzioni o riduzioni delle forniture in caso di mancato pagamento a beneficio delle microimprese;
- vi. la concessione di prestiti e anticipazioni alle organizzazioni che gestiscono un regime obbligatorio complementare di sicurezza sociale.

Seguono disposizioni di adeguamento della legislazione di natura **amministrativa e giurisdizionale** tra cui rientrano:

- i. le scadenze, i termini e le procedure applicabili all'archiviazione e al trattamento delle dichiarazioni e delle richieste presentate alle autorità amministrative;
- ii. l'interruzione, la sospensione o la posticipazione di termini previsti a pena di nullità, decadenza, pignoramento, prescrizione, inapplicabilità, decadenza di un diritto, fine di un'autorizzazione o cessazione di una misura, ad eccezione delle misure di custodia e delle sanzioni;
- iii. le norme relative agli organi di giurisdizione amministrativa e ordinaria, ai periodi di procedura e di giudizio, alla pubblicità delle udienze, all'uso della videoconferenza dinanzi a tali tribunali e alle procedure di deferimento al tribunale e di organizzazione del contraddittorio;

- iv. le norme relative all'esecuzione e all'applicazione delle pene detentive per rendere più flessibili le condizioni di detenzione negli istituti penitenziari, quelle relative all'esecuzione della parte finale della pena detentiva e, quelle relative all'esecuzione delle misure di controllo giudiziario e le altre misure educative riferite alla criminalità giovanile.

In materia di **formazione e ricerca**, si stabiliscono modalità per garantire l'accesso alla formazione superiore, al rilascio dei diplomi di insegnamento superiore, allo svolgimento dei concorsi per l'accesso a funzioni pubbliche, nel principio di parità di trattamento. Si consente anche di semplificare e accelerare la ricerca di base e medica.

Per supportare le **famiglie**, nel caso di genitori che devono recarsi sul posto di lavoro, si consente l'estensione a titolo eccezionale del numero dei bambini accoglibili contemporaneamente nei servizi per l'infanzia e si favorisce lo scambio di informazioni sull'offerta di accoglienza. Particolare attenzione è rivolta anche alle persone con *handicap*, a quelle in situazione di povertà e agli anziani, mediante adattamenti dell'organizzazione dei servizi sociali.

Per quanto riguarda poi **istituzioni locali**, collettività territoriali e enti pubblici locali, si prevede la possibilità di **derogare alle regole sul loro funzionamento** (anche per permettere riunioni a distanza di tutti gli organi collegiali), sull'adozione e sull'esecuzione dei bilanci, sulla durata dei mandati, sulle consultazioni pubbliche, sui termini di adozione di tasse, imposte o tariffe. Sono state previste deroghe alla legislazione vigente in merito ai *quorum* di validità delle deliberazioni degli organi deliberativi delle collettività territoriali e gli enti pubblici, nell'ottica di ridurre la presenza fisica dei partecipanti, così come per le modalità di svolgimento di riunioni di altri organi associativi, per il funzionamento delle autorità amministrative o pubbliche indipendenti.

Sempre con ordinanza, il Governo può inoltre estendere il periodo di validità dei visti per soggiorni di lunga durata, dei permessi di soggiorno, anche provvisori, e dei certificati di domanda di asilo.

Il Titolo III detta **disposizioni elettorali**, conseguenti anzitutto alla posticipazione dal 22 marzo e giugno del secondo turno delle elezioni municipali. Infine il Titolo IV allunga i termini per la conclusione dei lavori delle commissioni di inchiesta istituite prima della pubblicazione della legge.

GERMANIA

L'iter dei provvedimenti emergenziali

Il cd. **Corona-Krisenpaket**, articolato pacchetto di misure finalizzate a fronteggiare l'emergenza nazionale determinata dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19 in Germania, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale federale (**Bundesgesetzblatt**) [n. 14 del 27 marzo 2020](#). Il pacchetto comprende **6 leggi** di ampia portata, adottate dal Governo federale¹³ il 23 marzo 2020, e varato dal Bundestag il 25 marzo ad ampia maggioranza e da ultimo approvato dal Bundesrat nella seduta straordinaria n. 988 del 27 marzo 2020 ([qui](#) il relativo comunicato stampa), senza dibattito e con procedura abbreviata dovuta all'urgenza della questione. Immediatamente trasmesse al Presidente federale per la promulgazione, le leggi sono state pubblicate nella stessa giornata del 27 marzo.

Misure economico-finanziarie

Le prime due leggi del **Corona-Krisenpaket** ([Legge per l'istituzione di un addendum al Bilancio federale per l'esercizio 2020](#) e la [Legge istitutiva di un Fondo per la stabilizzazione economica](#)) disegnano, nel loro insieme, un intervento complessivo del valore stimato di circa 1.100 miliardi di euro. In particolare, la [manovra aggiuntiva](#), destinata a finanziare i costi delle misure necessarie a fronteggiare la crisi determinata dalla pandemia, autorizza il Governo federale a ricorrere all'indebitamento netto per un **totale di 156 miliardi di euro** (pari a 4,5% del PIL). Con le spese già previste dalla legge di bilancio per il 2020, la manovra suppletiva farà aumentare le uscite del Governo federale sino a circa 485 miliardi di euro¹⁴.

La legge, con la quale si supera il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio¹⁵, si compone di 4 articoli e copre la cifra di 122,5 miliardi di euro di maggiori spese (per il finanziamento degli aiuti destinati alle imprese, al servizio sanitario federale e al sostegno dell'occupazione) e 33,5 miliardi di euro in termini di mancate entrate fiscali. L'articolo 4 della legge, nel disciplinarne l'efficacia retroattiva, ne stabilisce l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2020. Le **principali misure** comprendono:

- i. l'acquisto di **attrezzature sanitarie**, l'incremento della **capacità ospedaliera** e la **ricerca** e lo sviluppo del vaccino contro il Coronavirus. In particolare, si stanziavano: 58,5 miliardi di euro per il sistema sanitario; 3,5 miliardi di euro di sostegno immediato per la ricerca e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario; ulteriori 55 miliardi di euro da utilizzare liberamente in caso di necessità per il contrasto della pandemia;

¹³ [Qui](#) la pagina internet del Governo federale dedicata all'emergenza Coronavirus.

¹⁴ Da euro 362.000.000 a 484.487.192.

¹⁵ L'articolo 115 del [Grundgesetz](#) (Legge Fondamentale) stabilisce che le entrate e le uscite debbano, di norma, essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito; tale principio è rispettato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35% del PIL (c.d. freno all'indebitamento – *Schuldenbremse*). Il richiamato articolo, quindi, consente nuovo debito federale strutturale nella misura massima dello 0,35% del PIL. Conformemente all'art. 115, co. 2, per. 6 e 7, del *Grundgesetz*, tale limite di credito può essere tuttavia superato, in caso di catastrofi naturali o situazioni di emergenza eccezionali che esulino dal controllo statale e incidano in modo significativo sulla situazione finanziaria dello Stato, con decisione adottata a maggioranza assoluta dei membri del Bundestag. Queste le relative risoluzioni approvate il 25 marzo 2020 dall'Assemblea del Bundestag: [19/18131](#) - [19/18108](#). Per approfondimenti sulla riforma costituzionale tedesca del 2009 (*Föderalismusreform II*) e il freno all'indebitamento, si veda il [Dossier del Servizio Studi n. 287 del 2011](#).

- ii. l'ampliamento dell'**accesso al sussidio per il lavoro** a breve termine ([*Kurzarbeitgeld*](#)) per preservare posti di lavoro e reddito dei lavoratori;
- iii. l'ampliamento delle **prestazioni di assistenza all'infanzia** per i genitori a basso reddito e la semplificazione dell'accesso al reddito base per i lavoratori autonomi;
- iv. 50 miliardi di euro in **sovvenzioni** ai titolari di **imprese** di piccole dimensioni (sino a 10 dipendenti) e ai lavoratori autonomi gravemente colpiti dagli effetti della pandemia, unitamente al differimento sino a fine anno degli adempimenti fiscali senza interessi.

Al contempo, attraverso il nuovo **Fondo per la stabilizzazione economica (WSF)** e il **KfW** (acronimo di *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Istituto di Credito per la Ricostruzione o Banca di sviluppo pubblica, assimilabile alla nostra *Cassa Depositi e Prestiti*), è stata prevista l'espansione del volume e dell'accesso alle garanzie sui prestiti pubblici per imprese di diverse dimensioni, con una dotazione di circa **822 miliardi di euro** (pari al 24% del PIL)¹⁶.

Oltre alle misure di sostegno assunte a livello dell'area euro (ad es. il [supporto della BCE alla politica monetaria](#), il [Programma PEPP](#), le decisioni concernenti la [vigilanza bancaria](#)), con l'istituzione del Fondo è stato altresì deciso:

- il rilascio della riserva di capitale anticiclica per le banche dallo 0,25% a zero;
- il finanziamento di ulteriori 100 miliardi di euro per la fornitura di liquidità a breve termine alle imprese attraverso il KfW, in collaborazione con banche commerciali (con innalzamento della capacità di garanzia del KfW da 356 a 450 miliardi di euro);
- seguendo la struttura del precedente Fondo di stabilizzazione finanziaria, l'assegnazione, all'interno del WSF, di 100 miliardi di euro per l'acquisizione diretta di azioni di società di grandi dimensioni interessate a rafforzare la propria posizione patrimoniale.

In sintesi, il **Fondo per la stabilizzazione economica** stanziava un totale di 600 miliardi di euro per il sostegno delle grandi aziende, di cui: 400 miliardi di euro di garanzie per i debiti di imprese colpite dalla crisi; 100 miliardi di euro per prestiti o investimenti azionari nelle imprese e altri 100 miliardi di euro per sostenere il KfW. Oltre all'accesso al fondo, se necessario, le grandi aziende potranno essere nazionalizzate e parte delle somme stanziata verranno accantonate come parte di un "fondo di disponibilità" generale.

In particolare, nella [relazione illustrativa](#) al disegno di legge istitutivo del Fondo per la stabilizzazione economica, si sottolinea come la proposta intenda stabilizzare l'economia reale, infondere nuova fiducia nei mercati dei capitali e mitigare l'impatto socio-economico delle misure adottate a livello nazionale e internazionale per contenere l'infezione da Coronavirus. Le misure integrano i [Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau](#), ovvero i Programmi speciali della KfW per tutte le imprese, delegando alla competenza della Cancelleria federale e dei previsti Ministeri federali (delle finanze, dell'economia e dell'energia, del lavoro e degli affari sociali, della giustizia e della protezione dei consumatori, dei trasporti e dell'infrastruttura digitale), l'adozione di comune accordo delle decisioni da adottare. L'amministrazione del WSF viene affidata alla [Finanzagentur GmbH](#)¹⁷ (*Agenzia finanziaria, ndr*), struttura

¹⁶ [Qui](#) una sintesi in inglese delle misure previste per le imprese per il tramite del KfW.

¹⁷ *Finanzagentur GmbH* è il fornitore centrale di servizi per la gestione del debito pubblico della Repubblica federale. Fondata il 19 settembre 2000, ha sede a Francoforte, il principale centro finanziario della Germania. La società, interamente posseduta dallo Stato e rappresentata legalmente dal Ministero delle finanze federali, svolge funzioni connesse con i finanziamenti di bilancio e la liquidità a breve termine, precedentemente suddivise tra Ministero delle finanze federali, *Deutsche Bundesbank* e *Bundesschuldenverwaltung*.

che garantirà la definizione di procedure e la disponibilità di strutture amministrative collaudate, specie in relazione al controllo del rischio e alla rendicontazione, che deve accompagnare la gestione del Fondo. Si prevede, altresì, che il Ministero federale delle Finanze, in coordinamento con il Ministero federale dell'economia e dell'energia, possa assumere temporaneamente i compiti e i poteri dell'Agenzia finanziaria o trasferirli a terzi. Si stabilisce, inoltre, che la decisione in merito alla possibilità e all'entità delle misure di stabilizzazione riconosciuta, venga effettuata dal Ministero federale delle finanze, in coordinamento con il Ministero federale dell'economia e dell'energia.

Nella relazione illustrativa al [disegno di legge governativo](#) recante la manovra aggiuntiva, il Governo federale ha stimato una **spesa supplementare di 122.487 milioni** di euro e una **spesa centrale di 50.000 milioni** di euro a sostegno delle **piccole imprese e dei lavoratori autonomi**. Per poter reagire in modo flessibile e a breve termine all'ulteriore sviluppo della pandemia e alle sue conseguenze, il Governo ha affermato che sarebbe stata stanziata l'ulteriore cifra di **55.000 milioni di euro**, da utilizzare nel breve periodo per finanziare ulteriori interventi di contrasto alla pandemia. Al contempo – prosegue la relazione - "è prevedibile un aumento delle indennità di sussistenza, come l'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld II*) e i costi dell'alloggio e del cibo. Un **quadro di garanzia esteso a 821.710 milioni di euro** è destinato a migliorare la liquidità delle imprese e a integrare i [Programmi speciali del KfW](#)." Il Governo federale ha comunicato quindi di aumentare la sua previdenza di circa **5.900 milioni di euro** per "eventuali sinistri nel settore della garanzia, che possono verificarsi in particolare a causa dello sconvolgimento economico dovuto alla pandemia". Oltre alle spese supplementari, si prevede che il Governo federale **ridurrà le entrate fiscali di circa 33.500 milioni di euro**.

L'articolo 115 del [Grundgesetz](#) - precisa ancora la relazione - consente **nuovo debito federale strutturale** nella misura massima dello 0,35% del PIL. Tale limite di credito può essere superato, conformemente all'articolo 115 della Legge Fondamentale, in caso di catastrofi naturali o di situazioni di emergenza eccezionali che esulino dal controllo dello Stato e incidano in modo significativo sulla situazione finanziaria dello Stato, sulla base di una decisione adottata a maggioranza assoluta dei membri del Bundestag. Le misure adottate si traducono in un prestito netto massimo consentito di 62.100 milioni di euro.

Il progetto di bilancio supplementare per il 2020 prevede un **indebitamento netto di 155.987 milioni di euro**. Oltre all'indebitamento netto del bilancio federale, il calcolo del prestito netto rilevante per la regola del debito comprende anche i saldi finanziari dei seguenti fondi speciali '*Energie-und Klimafonds*' (energia e clima), '*Aufbauhilfe*' (costruzioni), '*Kommunalinvestitionsförderungsfonds*' (promozione degli investimenti locali), '*Digitale Infrastruktur* (infrastruttura digitale), '*Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter*' (educazione e servizi di cura per i bambini della scuola primaria). In totale, questi fondi speciali presentano un prestito netto negativo di 5.868 milioni di euro. Ciò comporterà uno sfioramento del limite di credito consentito pari a **99.755 milioni di euro nel 2020**.

Ulteriori interventi in diversi settori

Con il '**Pacchetto protezione sociale**', recato dalla [Legge per la semplificazione dell'accesso alla sicurezza sociale e per la sicurezza dei fornitori di servizi sociali nell'ambito dell'epidemia da Coronavirus SARS-CoV-2](#) la Germania si è posta l'obiettivo di mitigare le conseguenze socio-economiche della pandemia da Coronavirus, specie garantendo alle famiglie con

figli, ai cittadini più fragili e ai lavoratori autonomi più colpiti dalla crisi, l'accesso alle prestazioni della sicurezza sociale atte a garantirne adeguata sussistenza¹⁸.

A tal fine la legge modifica diverse disposizioni del **Codice sociale (Sozialgesetzbuch, SGB)** prevedendo: procedure semplificate per l'accesso alle prestazioni sociali di base per le persone in cerca di occupazione; la promozione dell'occupazione, introducendo disposizioni speciali temporanee in relazione al lavoro a orario ridotto (*Kurzarbeit*); speciali misure per i lavoratori autonomi in difficoltà e per i soggetti costretti dalla crisi a limitare le proprie prestazioni lavorative; l'aumento significativo del limite di reddito da lavoro oltre il quale è prevista la riduzione del reddito pensionistico sino al 31 dicembre 2020; uno specifico regime transitorio per l'assistenza sociale (*Sozialhilfe*). La tutela recata dalle norme in esame riguarda anche anziani, disabili e inabili al lavoro, considerati soggetti deboli che possono subire significative perdite di reddito dovute alla crisi.

Si interviene poi sulla disciplina concernente il riconoscimento degli **assegni per l'infanzia** prevedendo procedure semplificate per la verifica dei requisiti e la relativa corresponsione, nonché stabilendo, in via temporanea per la crisi in atto, che per le valutazioni in ordine al riconoscimento del beneficio, si prenda in considerazione il reddito corrente dei genitori percepito nell'ultimo mese prima della domanda, anziché quello del semestre precedente; viene, inoltre, introdotta, la possibilità di richiedere la proroga *una tantum* dell'assegno di importo massimo percepito per figlio senza nuova verifica del reddito.

Si introducono eccezioni in merito all'**orario di lavoro** a livello nazionale al fine di garantire lo svolgimento delle attività necessarie al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico (in particolare, l'assistenza sanitaria, i servizi di interesse generale o la fornitura di beni essenziali alla popolazione durante la pandemia). Si modifica la normativa **pensionistica** relativa al settore **agricolo** stabilendo la temporanea inapplicabilità di taluni limiti di cumulo delle prestazioni pensionistiche con il reddito da lavoro.

Si fornisce inoltre sostegno ai fornitori di servizi sociali e alle istituzioni del *welfare*, che ricevono un mandato di pubblica sicurezza (valido sino al 30 settembre 2020, prorogabile al 31 dicembre 2020), attraverso il quale contribuire a gestire la pandemia.

La [Legge per la tutela della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale](#) è finalizzata a riconoscere in capo al Governo federale ulteriori competenze necessarie a reagire rapidamente ed efficacemente rispetto alla pandemia da Covid-19. Si attribuiscono quindi, in caso di "situazione epidemica di rilevanza nazionale" - successiva ad una dichiarazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) di emergenza sanitaria di portata internazionale - **ulteriori poteri al Ministero federale della sanità**, il quale può limitare per decreto anche i diritti fondamentali come la libertà personale o la libertà di riunione. La competenza esecutiva dei *Länder* nell'attuazione dei decreti e dei regolamenti emanati rimane inalterata; i nuovi poteri del Ministero federale della sanità si aggiungono a quelli legislativi e amministrativi degli Stati federali. Con l'entrata in vigore della legge, viene proclamata una "**situazione epidemica di rilevanza nazionale**" a seguito della pandemia da Covid-19, situazione che consente al Governo federale l'adozione delle seguenti principali misure:

- la limitazione del traffico passeggeri transfrontaliero, ivi incluse misure atte a determinare l'identità e lo stato di salute dei viaggiatori in ingresso nel paese;
- la garanzia nella fornitura dell'assistenza sanitaria, con il potere di adottare tramite ordinanza le misure indispensabili a garantire l'approvvigionamento e la distribuzione di medicinali, dispositivi medici, prodotti per la disinfezione e la diagnostica di laboratorio;

¹⁸ Al seguente link il relativo ddl: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/181/1918107.pdf>

- il rafforzamento delle risorse umane nel sistema sanitario, in particolare riconoscendo - per l'intera durata della situazione emergenziale - al personale infermieristico e paramedico l'esercizio temporaneo dell'attività medica, al fine di alleviare il personale medico impegnato nel contrasto all'epidemia dall'onere di trattamenti che non richiedono la necessaria azione medica.

In tale contesto, viene precisato che l'applicabilità dei nuovi poteri federali è strettamente limitata alla durata dell'emergenza e il [Robert Koch Institut \(RKI\)](#) viene confermato quale autorità nazionale di riferimento per la prevenzione delle malattie trasmissibili, la diagnosi precoce e la prevenzione della diffusione delle infezioni.

Viene poi istituito uno speciale regime di **compensazione** per i genitori i cui figli non possano più ricevere le cure alle quali abbiano diritto a causa della chiusura delle strutture assistenziali imposta dalla pandemia e che, per tale ragione, siano obbligati loro stessi a prestare tale assistenza, con conseguenti **perdite di reddito da lavoro**.

Si introducono inoltre speciali esenzioni e semplificazioni nelle procedure finalizzate alla costruzione di strutture sanitarie destinate alla cura delle persone che abbiano contratto il nuovo virus o che ne potrebbero essere state infettate.

La [Legge per la compensazione degli oneri finanziari connessi all'infezione da Covid-19 negli ospedali e in altre strutture sanitarie](#) reca misure finalizzate a garantire che la popolazione riceva adeguata **assistenza** nel corso della crisi attuale determinata dalla pandemia da Coronavirus. In estrema sintesi, i principali interventi recati dalla legge in esame riguardano: il rafforzamento dell'**assistenza ambulatoriale** tramite il finanziamento di misure straordinarie come le "cliniche ambulatoriali", l'aumento della capacità dei posti-letto ospedalieri e il cd. 'bonus' di terapia intensiva concesso attraverso un meccanismo di compensazione finanziaria e l'utilizzo della riserva di liquidità del fondo sanitario rifinanziato dal bilancio federale.

La [Legge per mitigare le conseguenze della pandemia da COVID-19 nel diritto civile, fallimentare e processuale penale](#) incide principalmente sul **diritto processuale penale**, sul **diritto fallimentare** e sul diritto di **locazione**, ponendosi l'obiettivo di mitigare, nei predetti ambiti, le conseguenze determinate dalla pandemia da Covid-19. Per tutelare dall'avvio di procedure fallimentari le aziende entrate in difficoltà o divenute insolventi a causa della pandemia in atto, si sospende e pertanto fino al 30 settembre 2020 l'obbligo di presentare la richiesta di insolvenza ai sensi della vigente normativa. Sul fronte del **diritto civile**, vengono introdotte restrizioni temporanee alla risoluzione di contratti di locazione e leasing, nonché norme sul differimento e l'adeguamento dei contratti nel diritto dei prestiti al consumo, specie per i servizi base come elettricità, gas e telecomunicazioni. Vi sono, inoltre, interventi in numerosi altri settori legali, compresi quelli relativi a cooperative, società, associazioni, fondazioni e proprietà abitative. Infine, con l'obiettivo di contenere l'infezione in atto, si prevede la sospensione dei **processi penali** per un periodo massimo di tre mesi e dieci giorni.

SPAGNA

L'iter dei provvedimenti emergenziali

Il primo provvedimento sull'emergenza da COVID-19 è stato il [Real Decreto n. 463 del 14 marzo 2020](#), poi modificato dal [Real Decreto 465/2020](#) del 17 marzo, con il quale l'Esecutivo ha dichiarato lo stato di allarme nazionale e sui cui è stata svolta la relativa informativa dinanzi al Congresso dei deputati il 18 marzo. Il Congresso dei deputati, nella seduta del 25 marzo scorso, ha autorizzato la proroga del citato stato di allarme disposta dal [Real Decreto 476/2020](#). Alla dichiarazione dello stato di allarme hanno fatto seguito il [Real Decreto-ley 6/2020](#), il [Real Decreto-ley 7/2020](#) e il [Real Decreto-ley 8/2020](#) adottati dal Governo tra il 10 e il 17 marzo 2020, convalidati¹⁹ dall'Assemblea del Congresso nella medesima seduta del 25 marzo scorso.

Misure economico-finanziarie

Con i tre decreti-legge reali nn. 6, 7 e 8 del 2020, la Spagna ha adottato misure per un valore complessivo di **8,9 miliardi di euro**, corrispondenti a circa lo **0,7% del PIL**, che potrebbero aumentare in relazione all'uso e alla durata delle misure medesime. Gli **interventi adottati** includono (si veda il paragrafo seguente per una descrizione più dettagliata):

- i. un finanziamento di **1 miliardo di euro al Ministero della salute** proveniente da risorse stanziare in un fondo di Bilancio per le emergenze;
- ii. una **anticipazione di cassa di 2,8 miliardi di euro alle regioni** per sostenere i servizi sanitari regionali;
- iii. un finanziamento di **110 milioni di euro destinato alla ricerca** per lo sviluppo di trattamenti e vaccini contro la COVID-19;
- iv. l'attribuzione dei **sussidi di disoccupazione** relativi allo **Schema di aggiustamento temporaneo del lavoro** (*Expedientes Temporales de Regulación de Empleo - ERTES*) ai lavoratori che hanno perso temporaneamente il lavoro a causa della COVID-19, senza il requisito di contribuzione preventiva e senza la riduzione dei diritti finora accumulati;
- v. un **incremento, dal 60 al 75% della base di riferimento, della quota di retribuzione di malattia** per i lavoratori che hanno contratto la COVID-19 o si trovano in quarantena, a carico del bilancio del servizio di assistenza sociale;
- vi. un **bonus per i lavoratori autonomi** colpiti dalla sospensione dell'attività economica;
- vii. ulteriori **finanziamenti di bilancio per circa 300 milioni di euro e maggiore flessibilità** di bilancio per l'offerta di assistenza ai lavoratori dipendenti;
- viii. un trasferimento di **25 milioni a favore del finanziamento dei pasti dei bambini** colpiti dalla chiusura delle scuole;
- ix. un'estensione del **sostegno per la fornitura di energia** alle famiglie meno abbienti.

Ulteriori misure includono l'**esenzione dal pagamento dei contributi sociali** a favore delle imprese colpite dalla crisi che mantengono i livelli occupazionali facendo ricorso al programma

¹⁹ In base all'articolo 86, comma 2, della [Costituzione spagnola](#), una volta adottati dal Governo, i decreti-legge devono essere immediatamente sottoposti a dibattito e votazione complessiva al Congresso, a tal fine convocato qualora non fosse riunito, nel termine dei 30 giorni successivi alla promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro tale termine sulla convalida o decadenza.

ERTE; la **proroga di 6 mesi delle scadenze dei versamenti erariali** per piccole e medie imprese (PMI) e per i lavoratori autonomi, con un effetto in termini di minor gettito pari a 14 miliardi di euro; una **riduzione del 50% dei contributi sociali** dovuti per il periodo febbraio-giugno 2020 dai datori di lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato con contratti discontinui nel settore del turismo; una **flessibilità di bilancio** per consentire il trasferimento di fondi tra diverse unità di bilancio; la **centralizzazione degli acquisti di attrezzature mediche**; una **gestione di emergenza del processo di acquisto dei beni e servizi della pubblica** amministrazione necessari ad affrontare l'emergenza.

In **ambito finanziario**, il Governo spagnolo ha deciso di **ampliare fino a 100 miliardi di euro l'ammontare delle garanzie pubbliche** sui prestiti alle imprese e ai lavoratori autonomi. Nell'ambito di queste misure, due schemi di garanzia pubblica per nuovi prestiti e operazioni di rifinanziamento diretti, il primo alle PMI e ai lavoratori autonomi, e il secondo alle imprese di grandi dimensioni, del valore di circa 20 miliardi di euro, sono stati [approvati dalla Commissione europea](#) nell'ambito del "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19" approvato il 19 marzo. Le misure mirano a supportare la liquidità delle imprese colpite dalla crisi attraverso la riduzione del rischio di credito.

È stato altresì **ampliato fino a 2 miliardi di euro l'ammontare di garanzie pubbliche** concesse agli esportatori dalla Società spagnola di assicurazione del credito all'esportazione. Sono state infine **incrementate le garanzie** per favorire l'estensione della **durata dei prestiti agli agricoltori** usando le linee di credito attivate in occasione della siccità del 2017. Secondo il Governo spagnolo, l'insieme di queste misure potrebbe consentire di **mobilitare fino a 83 miliardi di euro di liquidità** a supporto delle imprese attraverso il settore finanziario privato.

Tra i provvedimenti di natura finanziaria sono altresì inclusi: un finanziamento di **10 miliardi di euro** destinato alle linee di credito dell'**Istituto di credito ufficiale (Instituto de Crédito Oficial - ICO)**; l'introduzione di una **linea di credito speciale in favore del settore turistico** attraverso l'ICO; una **moratoria** della durata di un mese per il **pagamento delle rate dei mutui** dei debitori più vulnerabili; una **proroga dei versamenti di rimborso dei prestiti** concessi alle imprese dal Ministero dell'industria, commercio e turismo; una **sospensione delle vendite allo scoperto** sul mercato spagnolo fino al 17 aprile; una autorizzazione per un **monitoraggio di natura eccezionale degli investimenti diretti esteri**.

Ulteriori interventi in diversi settori

Con la dichiarazione dello **stato di allarme** sono state assunte le prime iniziative per la gestione della crisi che ha richiesto provvedimenti economici, di sostegno al sistema sanitario, nonché in materia di sicurezza, ordine pubblico, protezione civile, lavoro, trasporti e difesa. Al 30 marzo, sono stati emanati oltre sessanta **provvedimenti attuativi** delle disposizioni primarie contenute nei summenzionati decreti-legge reali nn. 6,7 e 8 del 2020.

Il [Real Decreto 463/2020](#), nel dichiarare lo stato d'allarme (prorogato fino alla mezzanotte del **12 aprile** dal [Real Decreto 476/2020](#)), ha adottato le prime **misure di contenimento**. In dettaglio: ha limitato la libertà di circolazione delle persone, salvo in casi giustificati, ha stabilito la possibilità di requisizione temporanea dei beni necessari; ha sospeso tutte le attività educative e d'istruzione in presenza, comprese quelle universitarie, le attività commerciali al dettaglio (con alcune eccezioni), l'apertura al pubblico di luoghi di cultura e musei, le attività sportive; ha circoscritto le cerimonie religiose, civili e funebri. Ha inoltre previsto interventi sul **Sistema sanitario** attribuendo anzitutto il coordinamento al Ministro della salute, cui è riservato l'esercizio di tutti i poteri necessari per garantire la coesione e l'equità nella fornitura dei

servizi sanitari, anche redistribuendo sul territorio le risorse tecniche e personali, intervenendo su centri sanitari, servizi e istituti di proprietà privata, stabilendone anche l'occupazione temporanea (unitamente a industrie, fabbriche ecc.), requisendo beni e imponendo prestazioni obbligatorie.

Sono dettate inoltre disposizioni specifiche in materia di **trasporti**, di **approvvigionamento alimentare** (potendo disporre anche delle Forze armate per coordinare le operazioni necessarie) ed energetico, di mezzi di comunicazione e di servizi essenziali. L'inosservanza delle misure concernenti lo stato di allarme sono soggette a **sanzioni**, secondo le disposizioni della Legge organica 4/1981.

È prevista anche la sospensione dei **termini processuali** (con alcune eccezioni specialmente in ambito penale e per alcune tipologie di procedimenti), dei termini e delle scadenze dei **procedimenti amministrativi**, tranne nei casi in cui siano correlati allo stato di allarme, siano indispensabili per la tutela dell'interesse generale o per il funzionamento di base dei servizi, o siano di natura fiscale (questi ultimi soggetti a normativa speciale).

In merito al **controllo parlamentare**, è previsto che il Governo invierà settimanalmente al Congresso dei deputati informazioni sull'esecuzione delle diverse misure adottate e sulla valutazione della loro efficacia nel contenere l'epidemia da COVID-19 e mitigarne l'impatto sulla salute, economico e sociale.

Con il [Real Decreto-ley 6/2020](#) si novellano diverse leggi con lo scopo di apportare misure specifiche di sostegno finalizzate a: evitare gli sfratti di persone particolarmente vulnerabili ampliandone anche la platea di beneficiari - rientranti nella categoria di "vulnerabilità speciale" - e innalzando il limite massimo di reddito dell'unità familiare che funge da riferimento per determinare la vulnerabilità; considerare i periodi di isolamento o contagio dei lavoratori a seguito del virus COVID-19 come una situazione assimilata a un infortunio sul lavoro ai fini della prestazione economica per l'invalidità temporanea del sistema di **sicurezza sociale**; estendere ad altri prodotti necessari per la **protezione della salute** che non hanno la natura di medicinale o dispositivo sanitario la previsione per cui, in caso di difficoltà di approvvigionamento, l'Amministrazione statale della sanità, temporaneamente, può istituire un'**offerta centralizzata** da parte dell'amministrazione, per garantire una fornitura omogenea.

A stretto giro è stato poi adottato il [Real Decreto-ley 7/2020](#), volto a rafforzare il **sistema sanitario pubblico**, supportando i **lavoratori** e le **famiglie** più vulnerabili colpiti dalla situazione eccezionale e straordinaria, a garantire la liquidità delle **imprese** del settore turistico, sostenere il finanziamento di piccole e medie imprese (**PMI**) e **liberi professionisti** e assicurare la gestione efficiente delle **pubbliche amministrazioni**.

In dettaglio, oltre alle misure economiche già descritte e i finanziamenti straordinari al Sistema sanitario, si prevede la possibilità che il Governo regoli il meccanismo di **fissazione dei prezzi** dei dispositivi medici non soggetti a prescrizione medica e dei prodotti necessari per la protezione della salute della popolazione. Specifici interventi sono dedicati alle **famiglie**, tra i quali: l'aiuto finanziario o la fornitura diretta di servizi di distribuzione di alimenti per prevenire situazioni di privazione a causa del mancato accesso ai servizi mensa dei centri educativi, di cui alcuni studenti godono grazie a borse di studio; l'estensione anche ad altri lavoratori delle previsioni del Real Decreto-ley 6/2020 in tema di sicurezza sociale.

Nel campo dell'**istruzione** obbligatoria, a seguito dell'interruzione delle attività di insegnamento in classe, si rende necessaria la modifica del calendario scolastico.

Disposizioni specifiche riguardano poi: il **turismo**, colpito dalle restrizioni alla libera circolazione delle persone, per il quale si prevedono tra l'altro finanziamenti speciali e il sostegno

economico dei relativi lavoratori stagionali; gli **appalti pubblici**, nei quali si applica un regime eccezionale connesso alla situazione di emergenza.

Si consente poi al Governo - eccezionalmente - di riunirsi e di assumere decisioni anche a distanza, con le opportune garanzie, ferma restando la regola generale delle riunioni in presenza.

Il [Real Decreto-ley 8/2020](#) amplia gli interventi già disposti, con l'obiettivo di rafforzare la protezione di **lavoratori, famiglie** e gruppi vulnerabili, sostenere la **continuità dell'attività produttiva** e il mantenimento dell'**occupazione**, rafforzare la lotta contro l'epidemia da COVID-19. In dettaglio, in materia di **assistenza e servizi sociali**: si finanzia un Fondo sociale straordinario; si amplia la tutela dei soggetti "vulnerabili" assicurando la prosecuzione della fornitura dei servizi pubblici essenziali.

Con riferimento alle misure concernenti il **lavoro e le imprese**:

- i. si potenzia il lavoro a distanza;
- ii. si mitigano gli effetti dell'assenza dal lavoro per cura di familiari a carico (specialmente alla luce della chiusura di residenze per anziani, scuole ecc.) eventualmente con una riduzione dell'orario di lavoro;
- iii. si sostengono i lavoratori autonomi in caso di cessazione dell'attività;
- iv. si sospendono i termini previsti dai contratti per evitare licenziamenti;
- v. si ampliano le possibilità di accesso all'indennità di disoccupazione;
- vi. si prevede un finanziamento specifico per aiutare le PMI ad adattarsi alle modalità digitali di lavoro a distanza.

Sono anche previste alcune misure nel settore delle **telecomunicazioni** che assumono una importanza trasversale soprattutto alla luce della digitalizzazione delle attività lavorative e del lavoro a distanza, basati sul potenziamento delle reti.

In materia di protezione dei **consumatori**, si sospendono i termini per esercitare il diritto di recesso a seguito di un acquisto effettuato.

Per assicurare l'approvvigionamento dei beni necessari, vengono semplificate le formalità doganali all'importazione nel settore industriale.

Infine, per favorire la **ricerca** nella lotta contro il Coronavirus, si potenzia l'attività del [Sistema spagnolo di scienza, tecnologia e innovazione](#) (SECTI), consentendo anche deroghe all'orario di lavoro; in quest'ottica vengono assegnati finanziamenti straordinari al Ministero della scienza e dell'innovazione.

APPENDICE

Il monitoraggio dei provvedimenti emergenziali

Stante il carattere mondiale della pandemia da COVID-19, le misure già adottate e quelle in via di definizione in tutti i Paesi sono oggetto di un monitoraggio da parte di numerose istituzioni. Si segnalano, senza pretesa di esaustività: la piattaforma sperimentale lanciata dall'Ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale di sanità (OMS), la **Commissione europea** e l'Osservatorio europeo dei sistemi europei e delle politiche sanitarie ([COVID-19 Health System Response Monitor - HSRM](#)); lo strumento di ricerca delle misure nazionali ([Country Policy Tracker](#)) attivato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); la ricognizione delle misure economiche ([Policy Responses to COVID-19](#)) adottate da ciascun Paese messa in campo dal Fondo monetario internazionale (FMI); l'elenco delle decisioni assunte dagli Stati membri come [aiuti di Stato](#), tenuto dalla Commissione europea. Inoltre, il Servizio di ricerca del **Parlamento europeo** (EPRS) ha monitorato le misure adottate dagli Stati in tema di controllo alle frontiere nell'Area Schengen: [qui](#) lo studio.

a cura di M. Boschi, R. Di Cesare e M. Mercuri

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

*e
Ufficio ricerche sulla legislazione comparata
e per le relazioni con il C.E.R.D.P.*