

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: LICHERI)

Roma, 26 marzo 2020

Sul disegno di legge:

(1766) Conversione in legge del decreto legge 2 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo,

considerato che il decreto-legge in conversione reca ulteriori incisive misure volte a fronteggiare la crisi epidemiologica del Covid-19, al fine di proteggere la salute dei cittadini, sostenere il sistema produttivo e salvaguardare la forza lavoro, attraverso la mobilitazione di ingenti risorse finanziarie e provvedimenti necessari per affrontare l'impatto economico sui lavoratori, le famiglie e le imprese, e garantendo un'adeguata dotazione di personale, strumenti e mezzi al Sistema sanitario nazionale, alla Protezione civile e alle Forze di polizia;

avuto riguardo, in particolare, dei seguenti articoli del decreto-legge:

- articolo 5, che autorizza la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2020, in finanziamenti agevolati o a fondo perduto alle imprese produttrici di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale, secondo modalità compatibili con la normativa europea;

- articolo 13, finalizzato a consentire, in deroga alle norme che disciplinano le procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite in un Paese dell'Unione europea o in Paesi terzi, l'esercizio temporaneo, sul territorio nazionale, di tali qualifiche conseguite all'estero. Con tale deroga, prevista soltanto per il periodo di durata dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, si intende fornire alle regioni e province autonome la possibilità di poter far fronte con celerità alle carenze di personale sanitario, attraverso il reclutamento temporaneo di tali professionisti ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto legge 9 marzo 2020, n. 14, nei limiti delle risorse previste dal medesimo decreto legge;

- articoli 15 e 16, che consentono, fino al termine dello stato di emergenza, di produrre, importare e immettere in commercio mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale in deroga alle vigenti disposizioni, e di utilizzare mascherine filtranti prive del marchio CE, prodotte in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio. La norma richiama l'articolo 34, comma 3, del decreto-legge n. 9 del 2020, che consente, in coerenza con le linee guida dell'OMS sul Covid-19, e previa valutazione da parte dell'Istituto superiore di sanità, l'utilizzo anche di mascherine prive del marchio CE. Si ricorda, a tale riguardo, che la Raccomandazione (UE) n. 2020/403 della Commissione

Al Presidente
della 5^a Commissione permanente
S E D E

europea, del 13 marzo 2020, specifica al punto 8 che “Anche i DPI o i dispositivi medici privi della marcatura CE potrebbero essere valutati e far parte di acquisti organizzati dalle autorità competenti degli Stati membri, purché sia garantito che tali prodotti siano resi disponibili unicamente agli operatori sanitari per la durata dell’attuale crisi sanitaria e che non siano introdotti nei circuiti di distribuzione regolari e messi a disposizione di altri utilizzatori”;

- articolo 49, che stabilisce agevolazioni temporanee, della durata di 9 mesi, nell’uso del Fondo di garanzia per le PMI, in deroga all’ordinaria disciplina del Fondo, finalizzate a contenere gli effetti del Covid-19 sul sistema delle imprese, sospendendo l’obbligo di versamento delle commissioni per l’accesso al Fondo e innalzando l’importo massimo garantito a 5 milioni di euro. Ai sensi della disciplina UE, l’operatività del nuovo limite è comunque subordinata all’adeguamento del metodo di calcolo dell’Equivalente Sovvenzione Lorda – ESL notificato alla Commissione europea. Inoltre, il comma 6 prevede che l’attuale limite dell’80 per cento del finanziamento che può essere oggetto di garanzia pubblica, può essere elevato qualora la disciplina dell’Unione europea lo preveda. Al riguardo, il Quadro temporaneo (“*Temporary Framework*”) sugli aiuti di Stato (C(2020) 1863), del 19 marzo 2020, stabilisce che tale limite sia elevato al 90 per cento. Infine, il comma 9 prevede che, con decreto ministeriale possano essere previste ulteriori misure di sostegno finanziario alle imprese, in conformità alla normativa europea sugli aiuti di Stato, come aggiornata dal citato nuovo Quadro temporaneo del 19 marzo scorso;

- articolo 52, che modifica il Codice delle assicurazioni al fine di dare diretta attuazione all’articolo 2, punto 1, della direttiva (UE) 2019/2177, che ha modificato la direttiva 2009/138/CE (Solvibilità II) in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione. Secondo la stessa direttiva, l’articolo 2, punto 1, relativo all’aggiustamento per la volatilità dei bilanci, deve essere recepito dagli Stati membri entro il 30 giugno 2020. Al fine di consentire al mercato italiano di utilizzare la misura già nel 2019 è opportuno anticipare il recepimento di questa parte della direttiva, che peraltro non prevede margini di discrezionalità normativa, senza attendere l’inserimento della stessa in una legge di delegazione europea;

- articolo 56, che esplicitamente considera l’epidemia da Covid-19 come evento eccezionale e di grave turbamento dell’economia, ai sensi dell’articolo 107 del TFUE sugli aiuti di Stato, e stabilisce misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall’epidemia di Covid-19, in relazione alle loro esposizioni debitorie, con eventuale garanzia pubblica mediante il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese. Il comma 11, stabilisce che la garanzia operi in conformità all’autorizzazione della Commissione europea, ai sensi dell’articolo 107 del TFUE;

- articolo 57, finalizzato a sostenere la liquidità delle imprese che hanno sofferto una riduzione del fatturato a causa dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, prevede la possibilità di garanzia dello Stato rilasciata in favore di Cassa depositi e prestiti, fino a un massimo dell’ottanta per cento dell’esposizione assunta dall’impresa, in conformità con la normativa di riferimento dell’Unione europea;

- articolo 78, che aumenta dal 50 per cento al 70 per cento l’anticipazione che può essere richiesta sull’importo dei pagamenti diretti agli agricoltori, disposti nell’ambito della politica agricola comune (PAC);

- articolo 79 che, analogamente all’articolo 56, considera esplicitamente l’epidemia da Covid-19 come calamità naturale ed evento eccezionale, ai sensi dell’articolo 107, comma 2, lettera b), del TFUE, in base al quale sono considerati compatibili con il mercato

interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da tali calamità naturali o eventi eccezionali, e stabilisce misure a compensazione dei danni subiti in conseguenza diretta dell'epidemia dalle imprese di trasporto aereo di passeggeri che esercitano oneri di servizio pubblico, al fine di consentire la prosecuzione delle loro attività. L'efficacia di tali misure di aiuto è subordinata all'autorizzazione da parte della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE;

- articolo 82, che dispone obblighi specifici alle imprese fornitrici di reti e servizi di comunicazione elettronica in qualità di imprese di pubblica utilità. In materia, si ricorda che il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (direttiva (UE) 2018/1972), il cui recepimento è previsto dal disegno di legge di delegazione europea 2019 (AS 1721), dovrà essere attuato entro il 21 dicembre 2020 ed entrerà in vigore da tale data;

- articolo 97, che aumenta dal 10 al 20 per cento l'anticipazione delle somme destinate agli interventi previsti dai Piani Operativi e dai Patti per lo sviluppo finanziati dalle risorse, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), al fine di fornire liquidità alle imprese beneficiarie degli interventi e per far avanzare la progettazione;

- articolo 102, che consente l'esercizio della professione di medico-chirurgo a partire dal conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico e previo svolgimento e superamento di un tirocinio trimestrale, abolendo in via definitiva l'esame di Stato. Il comma 5 stabilisce, limitatamente alla durata dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, che qualora il riconoscimento, ai sensi della direttiva 2005/36/CE, di una qualifica professionale per l'esercizio di una professione sanitaria, conseguita in altri Stati dell'UE, sia subordinato allo svolgimento di una prova compensativa, la stessa può essere svolta con modalità a distanza;

- articolo 122, che prevede la nomina di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza, a cui compete altresì l'organizzazione e lo svolgimento delle attività propedeutiche alla concessione degli aiuti per far fronte all'emergenza sanitaria, da parte delle autorità competenti nazionali ed europee, nonché tutte le operazioni di controllo e di monitoraggio dell'attuazione delle misure, e la gestione coordinata del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), di cui al regolamento (CE) n. 2012/2002 e delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione destinato all'emergenza;

- articolo 126, che reca la copertura finanziaria, prevedendo anzitutto l'autorizzazione all'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 25 miliardi di euro per l'anno 2020. Tale aumento del debito pubblico è in linea con la risoluzione 6-00102, approvata dal Senato l'11 marzo 2020, e con la valutazione della Commissione europea che, in risposta alla lettera del Governo del 5 marzo 2020, ha affermato che le misure di spesa pubblica adottate *una tantum* in relazione all'emergenza epidemiologica in corso sono da considerarsi escluse, per definizione, dal calcolo del saldo di bilancio strutturale e dalla valutazione del rispetto delle regole di bilancio vigenti. Infine, il comma 10 stabilisce che le Amministrazioni, nel rispetto della normativa europea, destinano le risorse disponibili, nell'ambito dei rispettivi programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2014/2020, alla realizzazione di iniziative finalizzate a fronteggiare la situazione di emergenza connessa con l'epidemia da Covid-19, tra cui investimenti temporanei nella liquidità delle PMI, investimenti in capitale umano, e spese necessarie a rafforzare le capacità di risposta alla crisi nei servizi di sanità pubblica e in ambito sociale,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

in risposta alla crisi derivante dall'epidemia da Covid-19, le istituzioni dell'Unione europea hanno adottato una serie di misure straordinarie:

- il 13 marzo 2020, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione COM(2020) 112, dal titolo “Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19”, e la proposta di regolamento COM(2020) 113, in materia di fondi strutturali e d'investimento europei, che prevede misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di Covid-19. Tra l'altro, si prevede di destinare all'emergenza sanitaria 37 miliardi di euro nel quadro della politica di coesione;

- il 17 marzo 2020, il Consiglio europeo ha convenuto di rafforzare le frontiere esterne applicando per un periodo di 30 giorni una restrizione temporanea coordinata dei viaggi non essenziali verso l'Unione, sulla base comunicazione della Commissione europea COM(2020) 115, “Covid-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE”;

- il 18 marzo 2020, il Consiglio della Banca Centrale Europea ha adottato il programma temporaneo *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), di acquisto di titoli pubblici e privati, con un portafoglio complessivo di 750 miliardi di euro, che durerà almeno fino alla fine del 2020 e comunque fino a che il Consiglio riterrà terminata la fase di crisi legata al Covid-19, nell'ottica di fare “tutto ciò che sarà necessario” per sostenere l'economia in questo periodo di crisi. Tale nuovo programma da 750 miliardi di euro si aggiunge al programma di acquisti in corso pari a 180 miliardi e alla ulteriore flessibilità aggiuntiva di 120 miliardi, per un totale di 1.050 miliardi di euro;

- il 19 marzo 2020, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione C(2020) 1863, recante un Quadro temporaneo (“*Temporary Framework*”) per gli aiuti di Stato a sostegno delle imprese nella crisi Covid-19, in base alla quale, fino al 31 dicembre 2020, gli Stati membri potranno istituire regimi di aiuti con il limite elevato a 800.000 euro a impresa, per far fronte a esigenze di liquidità, e che prevede inoltre requisiti meno stringenti per le garanzie concesse dallo Stato ai prestiti bancari contratti dalle imprese, per la concessione di prestiti pubblici alle imprese, e per l'assicurazione pubblica del credito all'esportazione in Paesi a rischio;

- il 20 marzo 2020, la Commissione europea ha adottato la Comunicazione COM(2020) 123, con cui invita il Consiglio ad approvare, per la prima volta, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale, prevista dal Patto di stabilità e crescita (articoli 5, paragrafo 1, 6, paragrafo 3, 9, paragrafo 1 e 10, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1466/97 e articoli 3, paragrafo 5, e 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) 1467/1997), che consente agli Stati membri di deviare temporaneamente, in via generale, dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, in periodi di “grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione”, al fine di mettere in campo tutte le risorse ritenute necessarie per far fronte alla crisi epidemiologica Covid-19, qualificabile come “evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato”, e alle conseguenze sul sistema economico e sociale;

- il 23 marzo 2020, il Consiglio Ecofin ha convenuto sulla sussistenza delle condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale, come prefigurato dalla Commissione europea nella citata Comunicazione del 20 marzo, al fine di consentire gli Stati membri di affrontare in modo efficace le sfide attuali, ridare fiducia e sostenere un rapido recupero dalla crisi. L'Ecofin ha anche convenuto di adottare un approccio pragmatico e flessibile, per quest'anno, nell'attuazione delle incombenze previste dal Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche.

Si ritiene, inoltre, necessario il più ampio utilizzo, da parte dei Ministeri e delle regioni dei fondi strutturali europei della programmazione 2014-2020 non ancora utilizzati. Al riguardo, nelle possibili riprogrammazioni delle risorse non ancora impegnate e da destinare a finalità connesse con l'emergenza economica derivante dal Covid-19, si ritiene più opportuno sospendere in questa fase il cofinanziamento nazionale, sia relativamente ai PON che relativamente ai POR, per l'utilizzo di queste risorse.

Si auspica infine che, in ambito europeo, siano prese in considerazione anche altre ipotesi di finanziamento dei necessari interventi a sostegno dell'economia degli Stati membri, tra cui l'ipotesi della creazione di un meccanismo per l'emissione di titoli obbligazionari comuni finalizzati a sostenere lo sforzo dei sistemi sanitari, economici e sociali nel fronteggiare la crisi epidemiologica da Covid-19 e le sue conseguenze.

Ettore Antonio Licheri