

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Documento di economia e finanza 2020. Doc. LVII, n. 3 e Annesso (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	106
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	121
DL 23/2020: Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali. C. 2461 Governo (Parere alle Commissioni VI e X) (<i>Esame e rinvio</i>)	113
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	120
ERRATA CORRIGE	120

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 29 aprile 2020. — Presidenza del Presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 11.05.

Documento di economia e finanza 2020.

Doc. LVII, n. 3 e Annesso.

(Parere alla V Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del documento in titolo.

Francesca GALIZIA (M5S), *relatrice*, avverte che la Commissione è chiamata oggi a rendere il prescritto parere sul Documento di economia e finanza 2020 e l'annessa Relazione al Parlamento per l'autorizzazione all'ulteriore indebitamento, evidenziando come la situazione di inedita emergenza sanitaria, sociale ed

economica che stiamo attraversando abbia comportato per quest'anno significative novità, sia sul piano formale che sostanziale.

Quanto al primo aspetto, a causa della rapida evoluzione del quadro economico a livello europeo in relazione al diffondersi dell'epidemia, rispetto ai precedenti Documenti di economia e finanza il DEF 2020 presenta un contenuto più essenziale e limitato, secondo quanto previsto dalle Linee guida aggiornate della Commissione europea per i Programmi di stabilità nazionali del 2020 del 6 aprile scorso. In particolare, in linea con gli altri Paesi europei, gli scenari di previsione della finanza pubblica sono limitati al solo periodo 2020-2021 (anziché sino al 2023) e al solo quadro tendenziale, mentre il quadro programmatico e la presentazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) vengono rinviati a un momento successivo, in cui saranno più chiari sia gli effetti della recessione in corso, sia gli orizzonti previsivi della ripresa delle attività economiche, e si potranno così delineare in modo

compiuto le politiche per il rilancio della crescita, l'innovazione, la sostenibilità, l'inclusione sociale e la coesione territoriale nel nuovo scenario determinato dal Coronavirus.

Segnala che sul piano sostanziale è invece evidente che ci troviamo dinanzi a uno scenario del tutto nuovo e impreveduto, che ha ricadute fortissime sul sistema economico e finanziario e, di riflesso, sulla finanza pubblica. Basti pensare che secondo le stime di crescita più aggiornate, tracciate dal FMI a metà aprile, l'economia mondiale dovrebbe contrarsi del 3 per cento nel 2020, con una revisione al ribasso di oltre sei punti percentuali rispetto all'ultima valutazione e una contrazione peggiore di quella sperimentata durante la crisi finanziaria del 2008-2009, cui seguirebbe per il 2021 un rimbalzo che porterebbe ad una crescita del 5,8 per cento.

In tale scenario previsivo si assume peraltro che l'epidemia si interrompa nella seconda metà dell'anno in corso, con una graduale rimozione delle misure di distanziamento sociale e la ripresa attesa sarà graduale e comunque non tale da consentire al PIL mondiale di recuperare entro il prossimo anno il livello raggiunto alla fine del 2019.

In Italia, il primo Stato membro dell'Unione Europea a subire una rapida diffusione del Coronavirus a fine febbraio, l'attività economica ha subito dal mese di marzo una caduta senza precedenti nella storia del periodo post-bellico e la permanenza di misure precauzionali impatterà ancora per diversi mesi, in cui si dovrà operare in regime di distanziamento sociale e secondo rigorosi protocolli di sicurezza.

In questo quadro, il contenimento dell'epidemia e il rafforzamento della capacità di risposta del sistema sanitario, congiuntamente al sostegno economico di lavoratori, famiglie e imprese, sono state le linee d'azione sin da subito intraprese dal Governo attraverso una serie di provvedimenti d'urgenza che tutti i commissari conoscono e che quindi, per ragioni di brevità, non richiamerò, salvo solo rilevare come il nostro Paese sia oggi percepito, a

livello internazionale, come un modello da seguire nella gestione dell'emergenza e nel contenimento della pandemia, anche grazie all'impegno degli operatori pubblici e alla seria e davvero encomiabile risposta civica che si è manifestata tra la popolazione.

I risultati sinora ottenuti nella cosiddetta prima fase dell'emergenza hanno rafforzato la credibilità del Paese e fanno ben sperare per l'avvio della prossima fase nella quale, scemata l'intensità della pressione epidemica, occorrerà concentrarsi sulla ripresa delle attività produttive e il contrasto alle crescenti forme di disagio sociale.

Ciò che è certo è che tali primi risultati sono stati resi possibili anche grazie ai più ampi margini di azione che si sono aperti in Europa e che hanno consentito di infrangere regole sinora considerate un tabù: dal riconoscimento, per la prima volta, della sussistenza delle condizioni per l'attivazione della clausola di salvaguardia generale (*General escape clause*) del Patto di stabilità e crescita, sino al nuovo e assai incisivo quadro europeo temporaneo sugli aiuti di Stato, cui si è affiancata la rafforzata azione della Banca centrale europea che ha contribuito ad allentare significativamente le tensioni sul nostro debito sovrano e la tendenza al rialzo dei rendimenti dei titoli di Stato.

Tutto ciò, assieme alle altre iniziative assunte in Europa in risposta alla crisi pandemica – quali l'estensione del campo di azione del Fondo di solidarietà dell'UE, la flessibilità eccezionale nell'uso dei fondi strutturali e di investimento europei, il futuro fondo per finanziare gli ammortizzatori sociali (SURE), l'ampliamento delle risorse della BEI per garantire nuovi prestiti, la nuova linea di credito (*Pandemic Crisis Support*) del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e l'istituendo Fondo per la Ripresa che dovrà essere lo strumento decisivo per il rilancio dell'economia – testimonia il salto di qualità che le politiche europee, pur tra le note differenze di vedute iniziali, si accingono a compiere. E, soprattutto, dà ragione della fondatezza delle posizioni assunte dall'Italia, che ha

sempre sostenuto con coerenza e fermezza l'idea che uno *shock* di portata inusitata e di natura simmetrica quale l'attuale pandemia dovesse essere affrontato con il massimo grado di coordinamento e solidarietà, anche per quanto riguarda il finanziamento dei costi relativi alle misure di sostegno all'economia adottate dagli Stati membri. In tal senso, a fronte di uno *shock* simmetrico, appare essenziale che la reazione delle politiche macroeconomiche sia anch'essa simmetrica onde evitare che la pandemia faciliti e aggravi la divergenza all'interno dell'Eurozona.

Fatte queste premesse, viene quindi ad illustrare il quadro macroeconomico e di finanza pubblica delineato nel DEF e, più in particolare, la strategia di politica economica e sociale che il Governo intende adottare sino al 2021 per condurci fuori da questa crisi.

Per quanto concerne il quadro macroeconomico, il DEF evidenzia come la pandemia abbia prodotto un crollo senza precedenti dell'attività produttiva, determinato principalmente dalla profonda flessione del terziario (maggiormente colpito dalle misure di chiusura delle attività commerciali e dal distanziamento sociale della popolazione) e dalla contrazione dell'attività manifatturiera. Il brusco peggioramento delle prospettive di crescita è stato inoltre rapidamente accompagnato da forti cali nei mercati finanziari e dei corsi petroliferi.

La contrazione dell'attività risulta più ampia nell'Eurozona – diventata il secondo epicentro della pandemia dopo la Cina – seguita dal Regno Unito e dal Giappone, mentre l'accelerazione dell'infezione sul territorio statunitense fa prospettare un ulteriore peggioramento in quel paese.

In particolare per l'Eurozona le recenti previsioni del FMI, pubblicate nel WEO di aprile 2020 pongono la contrazione del PIL dell'Area a -7,5 per cento nel 2020, ipotizzando una ripresa al 4,7 per cento nel 2021.

In Italia, il nuovo quadro macroeconomico tendenziale 2020-2021, validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) il

16 aprile scorso, prospetta una revisione al ribasso di 8,6 punti percentuali della previsione di crescita del PIL per il 2020, rispetto a quanto previsto nella NADEF del settembre scorso: si passerebbe quindi da un aumento stimato dello 0,6 per cento ad una contrazione dell'8 per cento.

La contrazione del PIL nel 2020 viene spiegata – secondo quanto esposto nel DEF – per circa un terzo dalla caduta del commercio internazionale di beni e servizi e per la rimanente parte dalle politiche di distanziamento sociale e dai cambiamenti nei comportamenti dei consumatori a livello nazionale. La nuova previsione sconta – si spiega nel DEF – una caduta del PIL di oltre il 15 per cento nel primo semestre e l'ipotesi di un successivo rimbalzo nella seconda metà dell'anno anche grazie agli interventi adottati a sostegno dei redditi e dell'occupazione, già attuati alla data di chiusura della previsione, che sono inclusi nello scenario a legislazione vigente.

La crescita del PIL tornerebbe in territorio positivo nel 2021, con un incremento del 4,7 per cento. Si tratta, comunque, di una previsione considerata dal DEF prudenziale, che sconta il rischio che la crisi pandemica non venga superata fino all'inizio del prossimo anno.

Peraltro, rispetto allo scenario tendenziale descritto, il DEF considera anche uno scenario alternativo, in cui la ripresa sarebbe più graduale e non si radicherebbe fino al secondo trimestre del 2021, in ragione di rischi legati anche a una eventuale recrudescenza dell'epidemia nei mesi autunnali. In relazione ai suddetti rischi della previsione, come richiesto dalle linee guida concordate a livello europeo, il DEF presenta anche alcune ipotesi di scenari di rischio, in cui l'andamento e la durata dell'epidemia sarebbero più sfavorevoli, causando una maggiore contrazione del PIL nel 2020 (fino a -10,6 per cento) e una ripresa più debole nel 2021 (2,3 per cento), nonché un ulteriore aggravio sulla finanza pubblica. Tra le ipotesi, ad esempio, si valuta complessivamente che un nuovo *lockdown* nell'autunno 2020 a livello nazionale ed internazionale porte-

rebbe ad un deteriorarsi della crescita di ulteriori 2,7 punti nel 2020 e di 2,4 punti nel 2021.

Tale andamento dell'economia reale si riflette naturalmente su quello della finanza pubblica, che peraltro nel 2019 ha conseguito un risultato migliore dell'anno precedente e anche del valore ipotizzato dal Governo (con un indebitamento netto che si è fermato all'1,6 per cento anziché al 2,1 grazie principalmente al buon andamento delle entrate tributarie).

Per quanto attiene al nuovo quadro previsionale, il conto economico esposto dal DEF evidenzia per il 2020 un indebitamento netto tendenziale pari al 7,1 per cento del Pil, che includendo gli effetti dei prossimi provvedimenti in via di adozione, salirà al 10,4 per cento del PIL.

Nel 2021, per effetto delle nuove politiche, il saldo passerà dal valore tendenziale di 4,2 al 5,7 per cento in termini di Pil.

Osserva quindi come dal punto di vista della *compliance* rispetto alle regole fiscali europee, tale andamento del deficit non ponga problemi, atteso che la clausola generale di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita che è stata attivata consente agli Stati membri di adottare tutte le misure di bilancio necessarie ad affrontare adeguatamente la grave recessione economica che si sta abbattendo su tutta l'Europa e che la Commissione Europea non darà pertanto avvio ad alcuna azione in presenza di comportamenti conformi alle indicazioni (e cioè se si constata un corretto utilizzo delle maggiori spese approvate dai governi finalizzate a contrastare l'impatto della pandemia).

A fronte dei margini di flessibilità determinati dai recenti eventi e della correzione ciclica stimata, sia per quanto riguarda il percorso di aggiustamento del saldo strutturale verso il pareggio di bilancio che per quanto concerne la regola della spesa, il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente risulta compatibile con le regole europee per il biennio 2020-2021.

Ciò premesso, occorre sottolineare come il suddetto peggioramento del deficit

rifletta gli effetti stimati del nuovo provvedimento in fase di predisposizione, il cui impatto sull'indebitamento netto è indicato nel DEF in misura pari a circa 55,3 miliardi nel 2020 (3,3 per cento in termini di Pil). Tale maggiore indebitamento, proiettato in parte anche negli anni successivi, è l'oggetto della Relazione annessa al DEF con cui si chiede al Parlamento una ulteriore autorizzazione per uno scostamento dal sentiero verso l'equilibrio strutturale di bilancio, pari a circa 3,3 punti percentuali di PIL per il 2020 e a 1,4 per cento del PIL nel 2021.

Nell'insieme, il prossimo provvedimento espansivo annunciato dal Governo, sommato al DL Cura Italia, porterà il pacchetto complessivo di sostegno all'economia ad un livello pari al 4,5 per cento del PIL, a cui si aggiungono garanzie per circa il 40 per cento del PIL. Sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, gli effetti del decreto ammonteranno a 155 miliardi di euro nel 2020 e 25 miliardi nel 2021, a cui si sommano, per il 2020, i 25 miliardi del decreto Cura Italia.

Per quanto concerne invece il debito pubblico, esso raggiungerà nel 2020 il livello più alto della storia repubblicana, il 155,7 per cento del PIL, per poi scendere al 152,7 per cento nel 2021.

Si tratta di livelli assai elevati, che richiederanno uno sforzo pluriennale di risanamento all'interno di una strategia di sviluppo che il Governo ribadisce dover essere equa e sostenibile a livello sociale e ambientale; l'economia avrà infatti bisogno di un congruo periodo di rilancio durante il quale misure restrittive di politica fiscale sarebbero controproducenti. In questa direzione la linea di politica economica che il Governo intende adottare dovrà pertanto basarsi non solo su un bilancio primario in surplus, ma anche su una crescita economica più elevata che in passato, che richiederà un rilancio degli investimenti pubblici e privati – anche attraverso una massiccia opera di semplificazione burocratica – incentrati sull'innovazione e la sostenibilità, nel quadro di una organica strategia di sostegno allo sviluppo e di riforme di ampia portata.

In questa prospettiva s'inserisce una delle principali novità indicate nel DEF, ossia la previsione della completa eliminazione delle clausole di salvaguardia, ossia la soppressione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dalla legislazione vigente per il 2021 e gli anni seguenti, che sarà prevista nel prossimo decreto-legge.

Al riguardo evidenzia come questa previsione sia un esempio di come una crisi possa essere trasformata in opportunità, atteso che l'eliminazione delle clausole di salvaguardia, che si trascinano ormai da molti anni, oltre ad evitare effetti depressivi sull'economia, renderà il bilancio assai più veritiero, trasparente e flessibile, consentendo una programmazione delle risorse non condizionata ogni anno dalla necessità di reperire le risorse per evitare gli aumenti delle imposte indirette.

Anche grazie a questa misura, la pressione fiscale scenderà dal 41,9 per cento del 2019, al 41,8 per cento nel 2020 e al 41,4 per cento nel 2021, al netto del beneficio degli 80 euro mensili (che peraltro diventeranno 100 con il taglio del cuneo fiscale sul lavoro già deliberato).

Nel solco del medesimo approccio strategico si collocano gli ulteriori interventi di politica economica indicati nel DEF e nella Relazione al Parlamento, che agiranno sulle seguenti linee direttrici.

Da un lato, segnala che il Governo si appresta ad adottare misure che consentiranno di aumentare il finanziamento e l'ulteriore potenziamento di strumenti e dotazioni del sistema sanitario, delle forze dell'ordine, del sistema di protezione civile e delle altre amministrazioni pubbliche che sono chiamate a dare una efficace risposta alla situazione emergenziale.

Saranno inoltre potenziate le misure per il sistema delle garanzie a favore degli operatori economici pubblici e privati, la tutela del lavoro e gli interventi di sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria, anche attraverso un utilizzo adeguato della leva fiscale. Le risorse a sostegno della ripresa economica saranno incrementate anche attraverso la concessione di incentivi e la previsione di interventi per la capitalizza-

zione delle imprese finalizzati al sostegno della ripresa produttiva e al recupero della competitività sui mercati internazionali.

Verranno inoltre previste misure per l'accelerazione dei tempi di pagamento dei debiti della PA, nonché il rinvio di alcuni adempimenti fiscali e interventi mirati a favore di imprese e lavoratori dei settori sottoposti a chiusure e in cui le misure di distanziamento sociale potrebbero essere confermate nei prossimi mesi. Sul piano del lavoro e dell'inclusione sociale, il DEF preannuncia altresì la previsione di indennità a favore di lavoratori autonomi, colf e badanti e di misure di sostegno al reddito dei cittadini non coperti da altre forme di assistenza quali i lavoratori stagionali e intermittenti, oltre che il rafforzamento delle misure per la conciliazione dei tempi vita/lavoro e a sostegno delle famiglie.

Alla luce di tali indicazioni, sottolinea come il Governo intenda continuare a sostenere il sistema paese per tutto il tempo e con tutti gli strumenti che si renderanno necessari, avvalendosi in prospettiva anche delle iniziative di rilancio dell'economia che stanno maturando a livello europeo.

Rileva poi come parallelamente sarà previsto un ulteriore pacchetto di misure, di natura ordinamentale, dedicato a una drastica semplificazione delle procedure amministrative in alcuni settori cruciali per il rilancio degli investimenti pubblici e privati (soprattutto appalti, edilizia, *green economy*, fisco, procedure complesse per l'avvio delle attività di impresa e per le opere pubbliche, banda ultra larga). In particolare, il Governo ritiene strategico incentivare gli investimenti volti a promuovere forme di economia circolare e a favorire la transizione ecologica aumentando la competitività e la resilienza dei sistemi produttivi a shock ambientali e di salute, perseguendo al contempo con fermezza politiche di contrasto ai cambiamenti climatici finalizzate a conseguire una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Particolarmente importanti saranno gli investimenti per promuovere un nuovo modello di sviluppo produttivo ed

industriale, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitivo, orientato alla crescita, all'innovazione e alla creazione di lavoro.

Queste innovazioni dovranno essere allineate al *Green Deal* europeo, che resta la strategia chiave dell'Unione Europea per i prossimi decenni e che l'Italia ha iniziato ad attuare nell'ambito del *Green and Innovation Deal* finanziato dall'ultima legge di Bilancio per il triennio 2020-2022.

Questi interventi approntati nel breve periodo saranno accompagnati da una strategia di medio-periodo incentrata su alcuni pilastri considerati dal DEF essenziali per il miglioramento dei saldi di bilancio, quali il contrasto all'evasione fiscale, la tassazione ambientale, una riforma del sistema fiscale improntata alla semplificazione e all'equità ed una revisione e riqualificazione della spesa pubblica. La credibilità delle riforme strutturali che saranno poste in essere inciderà sul costo del servizio del debito e per questa via si accelererà il processo di consolidamento dei conti pubblici nel prossimo decennio.

Non appena saranno completate le misure economiche più urgenti e perfezionata la strategia di riapertura delle attività produttive, il Governo presenterà alle Camere il Piano Nazionale di Riforma, che dovrà dettagliare le strategie e le riforme per la ripresa economica, assicurando al contempo la coerenza fra le diverse iniziative di rilancio dell'economia a livello nazionale ed europeo.

In conclusione, nel rimettersi al dibattito in Commissione, si riserva di presentare una proposta di parere che preannuncia essere favorevole.

Matteo Luigi BIANCHI (LEGA) esprime una valutazione negativa sul Documento in esame, nella considerazione della assoluta insufficienza delle risorse complessivamente stanziata per affrontare la drammatica crisi sanitaria ed economico-sociale in atto, a suo avviso del tutto inadeguate a sostenere il tessuto produttivo del nostro Paese ed incapaci di risolvere le enormi difficoltà di accesso al sistema del credito,

tali da suscitare notevoli preoccupazioni circa il rischio concreto di fallimento di numerose piccole e medie imprese italiane.

Richiama inoltre l'attenzione sull'allarmante crescita esponenziale del debito pubblico prevista nel DEF 2020, tanto più che tale andamento non è accompagnato da alcuna indicazione circa le misure che si intendono adottare sul fronte della revisione e riqualificazione della spesa pubblica. Appare invece prioritario, a suo giudizio, adottare misure che promuovano la crescita economica, in particolare attraverso lo sviluppo degli investimenti pubblici e privati.

Richiama inoltre l'attenzione sul settore delle costruzioni, pesantemente penalizzato dall'attuale crisi ed ostacolato da politiche fiscali e da assetti burocratici che ne limitano le attività, in tale quadro evidenziando come il vigente Codice degli appalti non consenta di conseguire i risultati attesi, determinando viceversa l'effetto pregiudizievole di allontanare dal settore medesimo molte imprese sane e radicate sui territori.

Esprime quindi perplessità in merito alla erogazione dei cosiddetti buoni spesa, avvenuta a suo avviso sull'onda emotiva e dietro il verificarsi di episodi di assalto ai supermercati, e di cui hanno potuto beneficiare anche soggetti che versano in condizioni di illegalità. Ritene che tale modo di agire contribuisca a rendere in Europa l'immagine del nostro Governo poco credibile ed autorevole. In definitiva, auspica che la crisi attuale possa tradursi in un'occasione di nuove opportunità per il nostro Paese, ma per far ciò occorre necessariamente adottare un approccio serio e concreto, scevro da atteggiamenti di carattere propagandistico, operando nell'interesse esclusivo del nostro Paese.

Evidenzia, infine, la necessità che in tale frangente drammatico venga pienamente valorizzato il ruolo del Parlamento, agevolandone i lavori sia sotto il profilo logistico che sul piano sostanziale.

Piero DE LUCA (PD) esprime apprezzamento per l'illustrazione svolta dalla relatrice Galizia, di cui condivide l'impo-

stazione, al pari dei contenuti del Documento di economia e finanza 2020 ora in esame. Intende tuttavia replicare ad alcune affermazioni svolte in precedenza dall'onorevole Bianchi, giacché le considera generiche, non veritiere e confuse.

In particolare, quanto al presunto deficit di credibilità del Governo, fa presente che proprio grazie alla sua attività il Parlamento è in procinto di autorizzare un ulteriore scostamento di bilancio pari a 55 miliardi di euro in termini di indebitamento netto per il 2020, che si somma ad altri 20 miliardi autorizzati in precedenza, e tutto ciò nel quadro di una serie di iniziative europee alle quali l'Esecutivo stesso ha contribuito in modo essenziale e determinante. Intende, in particolare, fare riferimento all'attivazione, per la prima volta, della cosiddetta *General escape clause* nell'applicazione del Patto di stabilità e crescita, alle deroghe introdotte al regime degli aiuti di Stato, al programma straordinario di garanzie avviato dalla Banca europea per gli investimenti, capace di mobilitare fino a 200 miliardi di euro, nonché al programma straordinario di acquisti dei titoli pubblici degli Stati membri varato dalla Banca centrale europea, per un ammontare di circa 1.000 miliardi di euro. Segnala altresì che è in fase avanzata di studio la definizione del cosiddetto *Recovery Fund*, che finanziato probabilmente con risorse europee congiunte, sarà capace di attivare somme tra 1.000 e 1.500 miliardi di euro da destinare prioritariamente agli Stati membri maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria, anche attraverso la concessione di trasferimenti a fondo perduto. Evidenzia quindi come il complesso delle misure eccezionali testé richiamato configura nel complesso una politica economica e di bilancio fortemente espansiva, coniugata tuttavia all'impegno a contenere il livello dello *spread* e dei tassi di interesse e quindi i costi del servizio del debito.

In tale contesto generale, auspica che possa realizzarsi una maggiore unità e compattezza tra le diverse forze politiche, non solo in ambito nazionale ma anche a livello europeo ove invece ciò non è ac-

caduto, in modo da consentire il più proficuo raggiungimento, sulla base di uno spirito collaborativo, degli obiettivi posti nell'interesse esclusivo del Paese.

Con riferimento invece alla dinamica in crescita del debito pubblico italiano, pur riconoscendo elementi di preoccupazione al riguardo, rammenta che proprio il gruppo della Lega ha di recente avanzato la proposta di una emissione straordinaria di BOT e BTP italiani destinati all'acquisto da parte dei nostri concittadini. Per quanto concerne invece l'esigenza di un processo di riqualificazione della spesa pubblica, cui ha accennato sempre il collega Bianchi, ritiene in questo momento particolare controproducente la definizione di politiche fiscali di carattere restrittivo. Contesta inoltre le critiche avanzate dal medesimo deputato Bianchi in merito allo strumento dei buoni per la spesa, che hanno viceversa consentito a tantissime famiglie italiane, in questa fase così drammatica, di sopperire alla necessità di approvvigionamento di beni di prima necessità, sottolineando in particolare come nelle regioni del Sud non si sia affatto verificato alcun episodio di saccheggio presso i siti della distribuzione alimentare. Non gli risulta peraltro che i suddetti buoni spesa siano mai stati erogati in favore di soggetti che versassero in condizioni di illegalità.

In conclusione, nel ribadire la valutazione positiva sul Documento in esame, e ferma restando l'esigenza di immettere nel sistema economico italiano quante più risorse possibili, auspica che su tali delicati argomenti possa svolgersi una discussione seria ed approfondita, pur nella dialettica tra le diverse posizioni politiche.

Matteo Luigi BIANCHI (LEGA), in replica alle osservazioni svolte dal collega De Luca, si limita ad osservare che gli episodi dianzi richiamati in merito ad eventuali episodi di rivolte popolari o di saccheggi verificatisi in talune parti del Mezzogiorno trovano comunque riscontro anche in fonti giornalistiche da chiunque consultabili.

Eugenio SAITTA (M5S) si associa alle considerazioni su tale punto specifico in precedenza svolte dall'onorevole De Luca, segnalando come alcuni tentativi di rivolta popolare presso i siti di distribuzione alimentare popolare non siano mai andati oltre il livello delle mere intenzioni anche per l'intervento tempestivo delle forze dell'ordine, cui intende indirizzare un sentito ringraziamento per il lavoro in generale svolto in questa fase drammatica di emergenza per il nostro Paese. Evidenzia poi come si tratti di episodi circoscritti che si sarebbero potuti verificare in altre parti del Paese e che dunque non connotano affatto la situazione nel Mezzogiorno.

Francesca GALIZIA (M5S) formula una proposta di parere favorevole con osservazioni sul Documento in esame (*vedi allegato*).

Matteo Luigi BIANCHI (LEGA) dichiara il voto contrario del gruppo della Lega, rinviando al complesso delle considerazioni di merito svolte nel suo primo intervento circa l'inadeguatezza del documento in esame a declinare una seria e coerente strategia di politica economica per il rilancio del Paese.

Alessandro BATTILOCCHIO (FI) preannuncia il voto contrario del gruppo di Forza Italia giacché i contenuti del Documento in esame appaiono confusi ed insufficienti, tanto più che lo stesso documento non contiene né il Piano nazionale di riforma, né previsioni che vadano oltre il limitato arco temporale del biennio 2020-2021. In particolare, stigmatizza l'assenza di qualsivoglia chiara e prioritaria indicazione in ordine al tema fondamentale della riduzione del carico fiscale per le imprese e i cittadini, laddove invece il richiamo contenuto nel Documento al contrasto all'evasione fiscale e alle imposte ambientali, sommato a quello di una riforma del sistema fiscale improntata a criteri di equità, stante la genericità delle affermazioni, non lascia presagire, a suo avviso, nulla di positivo.

In conclusione, ritiene che il DEF 2020 rappresenti una mancata occasione per il nostro Paese in un momento di crisi acuta quale quello attuale, privo di qualsivoglia prospettiva di medio e lungo periodo e piuttosto impostato sulla base di assunti e politiche di carattere assistenziale.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

DL 23/2020: Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali.

C. 2461 Governo.

(Parere alle Commissioni VI e X).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Piero DE LUCA (PD), *relatore*, avverte che la Commissione è chiamata oggi ad esaminare, ai fini dell'espressione del parere alla Commissioni riunite VI e X, il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali.

In via preliminare rileva che per far fronte all'emergenza Coronavirus sono state adottate numerose misure, dirette a prevenirne ed arginarne l'espansione, nonché gli effetti sul sistema economico, evidenziando in particolare quanto segue.

Si tratta di provvedimenti d'urgenza emanati a breve distanza l'uno dall'altro e, in particolare, del decreto-legge n. 9, del decreto-legge n. 18 e del decreto-legge n. 23 oggi all'esame, che nell'insieme hanno introdotto una ampia e corposa serie di interventi di sostegno economico per le famiglie, i lavoratori e le imprese. Come è noto, nel corso dell'esame parla-

mentare del decreto-legge n. 18 sono confluite in tale provvedimento le misure del decreto-legge n. 9 di cui, contestualmente, è stata prevista l'abrogazione.

In tale quadro, particolare rilievo assumono gli interventi a sostegno della liquidità del tessuto economico produttivo, che al di là di alcune problematiche di cui dirò oltre, sono stati fortemente potenziati dal decreto-legge in esame che ha modificato, implementandole, le misure straordinarie e transitorie introdotte in origine dal decreto-legge n. 18 del 2020, ciò anche grazie al nuovo quadro regolatorio degli aiuti di Stato nel frattempo intervenuto e che ha consentito alla Commissione europea di autorizzare, il 14 aprile scorso, i regimi di aiuti straordinari a sostegno della liquidità delle imprese previsti dal provvedimento in esame.

A tale ultimo proposito ricorda che il 19 marzo 2020 la Commissione europea ha adottato un Quadro temporaneo (che sarà in vigore almeno fino al 31 dicembre 2020) in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19 (*Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*), basato sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, che consente alla Commissione europea di approvare misure di sostegno nazionali supplementari, non limitate sotto il profilo delle imprese beneficiarie e del massimale, volte a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia.

Ricorda che il Quadro prevede cinque categorie di aiuto ammissibili: sovvenzioni dirette (o agevolazioni fiscali) fino a 800 mila euro per impresa; garanzie statali sotto forma di prestiti bancari; prestiti pubblici e privati con tassi di interesse sovvenzionati; uso delle capacità di prestito esistenti delle banche come canale di sostegno alle imprese, in particolare alle piccole e medie imprese; una maggiore flessibilità per consentire, ove necessario, l'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine da parte dello Stato.

Segnala, inoltre, che il 3 aprile 2020 la Commissione europea ha esteso il Quadro individuando ulteriori cinque misure tem-

poranee di aiuti di Stato, che ritiene compatibili con le disposizioni del TFUE e che riguardano il sostegno: per attività di ricerca e sviluppo concernenti il coronavirus, per la costruzione e l'ammodernamento di strutture per la sperimentazione medica, per la fabbricazione di prodotti pertinenti per contrastare la pandemia (vaccini, prodotti medici, dispositivi di protezione), per il differimento mirato dei pagamenti fiscali e/o la sospensione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro e per sussidi salariali mirati per i dipendenti.

Il 9 aprile 2020 la Commissione ha poi proposto di ampliare ulteriormente il campo di applicazione del Quadro temporaneo per dare agli Stati membri la possibilità di varare misure di ricapitalizzazione per le imprese in difficoltà.

Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici l'analisi dettagliata delle disposizioni del decreto, preannuncia che si soffermerà in questa sede su quelle di più stretta attinenza con le competenze della XIV Commissione. In questa prospettiva, osserva come assumano particolare interesse anzitutto le misure per l'accesso al credito per le imprese previste dal Capo I, e in particolare gli articoli 1 e 2.

Quanto all'articolo 1, esso dispone che al fine assicurare la necessaria liquidità alle imprese con sede in Italia, colpite dall'epidemia COVID-19, la SACE S.p.A. conceda – fino al 31 dicembre 2020 – garanzie in favore di banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle suddette imprese. Si dispone un impegno finanziario di 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 miliardi destinati al supporto delle PMI (comprendendo tra queste i lavoratori autonomi e i liberi professionisti titolari di partita IVA).

Possono beneficiare delle garanzie della SACE le imprese di qualsiasi dimensione, ma le PMI devono aver esaurito il plafond massimo disponibile per ottenere coperture da parte del Fondo di garanzia per le PMI. Le garanzie sono concesse in con-

formità con la normativa europea in tema di aiuti di Stato che ho precedentemente richiamato.

Ricorda poi che per il rilascio delle garanzie da parte di SACE sono previste specifiche condizioni. In particolare, la garanzia è rilasciata entro il 31 dicembre 2020, per finanziamenti di durata non superiore a 6 anni, con la possibilità di avvalersi di un preammortamento fino a 24 mesi; sono dettati criteri per la definizione dell'importo del prestito e della percentuale di copertura della garanzia, che può essere del 70, 80 o 90 per cento a seconda delle dimensioni delle imprese, alle quali è richiesto – tra l'altro – di assumere l'impegno a non approvare la distribuzione di dividendi o il riacquisto di azioni nel corso del 2020 (comma 2). Per le obbligazioni derivanti dalle predette garanzie SACE è assistita da una garanzia dello Stato (comma 5). Il rilascio delle garanzie è deciso con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico, sulla base dell'istruttoria SACE. Per le imprese di minori dimensioni è prevista una procedura semplificata (comma 6).

In caso di modifiche della citata Comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020, condizioni e requisiti indicati ai commi da 2 a 8 possono essere conseguentemente adeguati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico (comma 11).

Si prevede, inoltre, che possa anche essere concessa la garanzia dello Stato su esposizioni assunte o da assumere entro il 31 dicembre 2020 da parte di Cassa depositi e prestiti derivanti da garanzie su portafogli di finanziamenti concessi da banche e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito alle imprese con sede in Italia che abbiano sofferto di una riduzione del fatturato a seguito dell'emergenza epidemiologica (comma 13). Per la copertura degli oneri derivanti dalle garanzie viene istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione iniziale di 1.000 milioni di euro (comma 14).

Per quanto concerne l'articolo 2, ricorda che esso riforma il sistema della garanzia dello Stato sugli impegni assicurativi assunti da SACE, intervenendo sui compiti della stessa Società, che vengono estesi e potenziati.

A tale ultimo riguardo, si prevede, in primo luogo, che SACE S.p.A. favorisca l'internazionalizzazione del settore produttivo italiano, privilegiando gli impegni nei settori strategici per l'economia italiana, nonché gli impegni per operazioni destinate a Paesi strategici per l'Italia (comma 1, lettera *a*). Si introduce – a decorrere dal 1° gennaio 2021 – un nuovo sistema di coassicurazione per i rischi non di mercato, in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE S.p.a. sono assunti dallo Stato e da SACE S.p.A. in una proporzione pari, rispettivamente, al 90 e al 10 per cento (comma 1, lettera *b*), e comma 3).

Viene poi introdotta una nuova forma di operatività di SACE a finalità di sostegno e rilancio dell'economia. In particolare, la Società è autorizzata a rilasciare, a condizioni di mercato e in conformità alla normativa europea, garanzie in qualsiasi forma in favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e di altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti in qualsiasi forma concessi alle imprese con sede in Italia, entro l'importo complessivo massimo di 200 miliardi di euro. Sugli impegni assunti da SACE opera la garanzia statale.

Quanto all'articolo 3, esso prevede, tra l'altro, un accordo tra SACE S.p.A. e Cassa depositi e prestiti S.p.A. concernente le strategie industriali e commerciali al fine di massimizzare le sinergie di gruppo e aumentare l'efficacia del sistema di sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione delle imprese e di rilancio dell'economia. Inoltre, al fine di rafforzare il ruolo strategico di SACE per l'attuazione delle misure di sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione delle imprese e di rilancio degli investimenti, CDP concorda preventivamente con il MEF, sentito

il MAECI, l'esercizio dei diritti di voto derivanti dalla partecipazione in SACE S.p.A.

Tra le altre disposizioni di nostro interesse segnala poi l'articolo 5, che differisce al 1° settembre 2021 l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14. Faccio presente in proposito che nella relazione si sottolinea come tale differimento sia necessario per una serie di ragioni tra cui, per quanto rileva in questa sede, l'adeguamento delle sue previsioni ai fini dell'attuazione della Direttiva UE 1023/2019 in materia di ristrutturazione preventiva delle imprese.

Nell'ambito del Capo II (Misure urgenti per garantire la continuità delle imprese colpite dall'emergenza COVID-19), segnala, in particolare, l'articolo 13 (Fondo di garanzia PMI) che introduce, fino al 31 dicembre 2020, un potenziamento e un'estensione dell'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, in deroga alla disciplina ordinaria.

L'articolo rafforza ulteriormente – anche alla luce della intervenuta nuova disciplina sugli aiuti di Stato sopra descritta (*State Aid Temporary Framework* della Commissione europea) – la disciplina già introdotta dall'articolo 49 del decreto-legge n. 18/2020, riproducendone l'impianto e parte dei contenuti, che viene, per coordinamento, abrogato (comma 12).

In particolare, sono confermate le seguenti misure (comma 1): l'intervento in garanzia del Fondo a titolo gratuito (lettera *a*)); l'elevazione a 5 milioni di euro dell'importo massimo garantito per singola impresa ammettendo a garanzia non solo le PMI ma anche le imprese Mid-cap (con numero di dipendenti non superiore a 499) (lettera *b*)); l'ammissione all'intervento in garanzia di finanziamenti a fronte di operazioni di rinegoziazione del debito purché il nuovo finanziamento preveda l'erogazione di credito aggiuntivo in misura pari ad almeno il 10 per cento del debito residuo (lettera *e*)); il prolungamento automatico della garanzia nell'ipotesi di sospensione del pagamento delle rate di ammortamento o della sola quota

capitale correlata all'emergenza COVID-19 (lettera *f*)); l'eliminazione della commissione per il mancato perfezionamento delle operazioni di finanziamento garantite (lettera *h*)); la possibilità di cumulare la garanzia del Fondo con altre forme di garanzia, acquisite dal soggetto finanziatore per operazioni di importo superiore a 500 mila euro e durata minima di 10 anni nel settore turistico alberghiero e delle attività immobiliari (lettera *i*)); l'elevazione al 50 per cento della quota della *tranche junior* garantita dal Fondo a fronte di portafogli di finanziamenti destinati ad imprese appartenenti a settori/filiere colpiti dall'epidemia (lettera *l*)); l'accesso gratuito e automatico al Fondo per i nuovi finanziamenti di importo limitato concessi in favore di PMI e persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni la cui attività d'impresa è stata danneggiata dall'emergenza COVID-19.

Per tali soggetti, l'intervento del Fondo è comunque potenziato: la copertura è del 100 per cento sia in garanzia diretta che in riassicurazione; l'importo di tali finanziamenti è fino a 25 mila euro (lettera *m*)); infine, si prevede la proroga di tre mesi di tutti i termini riferiti agli adempimenti amministrativi relativi alle operazioni assistite dalla garanzia del Fondo (lettera *o*)).

Il provvedimento reca poi ulteriori misure tese ad un maggior rafforzamento degli interventi di garanzia del Fondo, quali: l'incremento della percentuale di copertura della garanzia diretta dall'80 al 90 per cento dell'ammontare di ciascun finanziamento con durata fino a 72 mesi, entro i limiti di importo previsti dalla nuova disciplina UE sugli aiuti di Stato (lettera *c*)); l'elevazione della copertura del Fondo in riassicurazione dal 90 al 100 per cento dell'importo garantito dai Confidi o da altro fondo di garanzia (lettera *d*)); l'accesso alla garanzia del Fondo senza l'applicazione del modello di valutazione del merito creditizio, escludendo in ogni caso dalla garanzia le imprese che presentano esposizioni classificate come sofferenze ai sensi della disciplina bancaria (lettera *g*)); il cumulo tra la garanzia del Fondo con un'ulteriore garanzia sino alla

copertura del 100 per cento del finanziamento concesso per i beneficiari con ammontare di ricavi non superiore a 3,2 milioni di euro (lettera *n*); la possibilità di concedere la garanzia anche su operazioni finanziarie già perfezionate ed erogate dal soggetto finanziatore da non oltre 3 mesi dalla data di presentazione della richiesta e, comunque, in data successiva al 31 gennaio 2020 (lettera *p*)).

Inoltre, il comma 2 riconosce fino al 31 dicembre 2020, una operatività rafforzata del Fondo per le garanzie su portafogli di finanziamenti, anche senza piano d'ammortamento, dedicati a imprese danneggiate dall'emergenza COVID-19, costituiti per almeno il 20 per cento da imprese aventi, alla data di inclusione dell'operazione nel portafoglio, un *rating* non superiore alla classe BB (*Standard's and Poor's*). Vengono introdotte percentuali di copertura più elevate, che passano da una garanzia all'80 per cento ad una garanzia al 90 per cento della tranche *junior* e da un innalzamento del cap alle prime perdite a carico del Fondo, fino al 18 per cento dell'ammontare dei portafogli.

I successivi commi da 3 a 9 contengono interventi di carattere strutturale e non straordinario sul Fondo di garanzia PMI, vari dei quali (commi da 6 a 9 e 11) riproducono quanto già previsto dall'articolo 49 del decreto-legge n. 18 del 2020.

In particolare, il comma 3 anticipa dal 31 dicembre 2020 al 10 aprile 2020 la data in cui cessa, in taluni territori regionali, la limitazione dell'intervento del Fondo alle sole operazioni di controgaranzia, mentre ai sensi del comma 4, previa autorizzazione della Commissione europea, la garanzia dei confidi, a valere sulle risorse dei fondi rischi di natura unionale, nazionale, regionale e camerale, può essere concessa sui finanziamenti erogati alle PMI per la quota non coperta dalla garanzia del Fondo di garanzia PMI, ovvero di altri fondi di garanzia di natura pubblica.

Il comma 5 prevede che, per le imprese che accedono al Fondo di garanzia – qualora il rilascio della documentazione antimafia non sia immediatamente conseguente alla consultazione della relativa

banca dati nazionale unica – l'aiuto è concesso all'impresa sotto condizione risolutiva. Il comma 6 ammette che la dotazione del Fondo stesso possa essere incrementata mediante versamento di contributi – oltre che da parte di banche, Regioni e altri enti e organismi pubblici, ovvero con l'intervento della SACE e della Cassa depositi e prestiti – anche da soggetti privati. Il comma 7 prevede che le garanzie su portafogli di finanziamenti e quelle su portafogli di *minibond*, siano concesse a valere sulla dotazione disponibile del Fondo, assicurandosi comunque un ammontare di risorse libere, destinate alle garanzie su singole operazioni finanziarie, pari ad almeno l'85 per cento della dotazione disponibile del Fondo. Il comma 8 prevede la garanzia gratuita all'80 per cento del Fondo anche per gli operatori di microcredito (che siano MPMI), affinché gli stessi possano acquisire dal sistema bancario la provvista necessaria ad operare attraverso operazioni di micro credito (a loro volta garantibili dal Fondo all'80 per cento e senza valutazione). Il comma 9 eleva da 25 mila euro a 40 mila euro l'importo massimo delle operazioni di micro credito. Il comma 10 rifinanzia il Fondo di garanzia PMI di 1.729 milioni di euro per l'anno 2020, per le finalità previste dall'articolo in esame, mentre il comma 11 prevede che le disposizioni transitorie di cui al comma 1 trovino applicazione, in quanto compatibili, anche alle garanzie rilasciate da ISMEA, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 102 del 2004, in favore delle imprese agricole e della pesca. Per tali finalità sono assegnati a ISMEA 100 milioni di euro per l'anno 2020.

Oltre agli interventi citati, sottolinea come appaiano di particolare interesse anche le disposizioni di cui all'articolo 15 del decreto-legge, che apportano modifiche alla disciplina dei poteri speciali del Governo (cd. *golden power*).

Si tratta di interventi di rafforzamento dei poteri speciali – analoghi a quelli di recente adottati anche in Francia e in Germania – che estendono il perimetro dei settori strategici assoggettati al *golden*

power e che assoggettano allo scrutinio governativo anche acquisizioni del controllo da parte di investitori esteri europei.

In particolare, ricorda, in primo luogo, che l'articolo estende l'ambito di applicazione degli obblighi di notifica relativi all'acquisto, da parte di un soggetto esterno all'Unione europea, di partecipazioni tali da determinare il controllo di imprese che detengono beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale ulteriori rispetto a quelli nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, includendovi tutti i fattori critici richiamati dall'articolo 4, paragrafo 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del regolamento (UE) 2019/452. Fa presente che tale norma prevede che, nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione possono prendere in considerazione i suoi effetti potenziali, tra l'altro, a livello di: infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali; tecnologie critiche e prodotti a duplice uso quali definiti nell'articolo 2, punto 1, del regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cybersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa; la sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare; l'accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni; libertà e pluralismo dei media.

Segnala, inoltre, che le disposizioni di cui all'articolo 15 estendono temporaneamente – fino al 31 dicembre 2020 – l'ambito di applicazione dell'obbligo di notifica di specifiche delibere, atti od operazioni e del relativo potere di veto esercitabile dal Governo, sia con riferimento agli attivi strategici – includendo tutti quelli connessi ai fattori critici richiamati dal citato regolamento, compresi quelli relativi ai settori finanziario, creditizio e assicurativo –, sia con riferimento all'oggetto di delibere, atti od operazioni, includendo tutte quelle che abbiano per

effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità di detti attivi o il cambiamento della loro destinazione, a prescindere dal fatto che ciò avvenga a favore di un soggetto esterno all'Unione europea.

Con una ulteriore modifica si estende inoltre, fino al 31 dicembre 2020, l'ambito di applicazione dell'obbligo di notifica dell'acquisto di partecipazioni e dei relativi poteri esercitabili dal Governo (imposizione di impegni e condizioni e opposizione all'acquisto) sia con riferimento agli attivi strategici, includendo tutti quelli connessi ai già menzionati fattori critici, compresi quelli relativi ai settori finanziario, creditizio e assicurativo, sia con riferimento alle operazioni di acquisto di partecipazioni, includendo quelle che abbiano per effetto l'assunzione del controllo da parte di qualunque soggetto estero, anche appartenente all'Unione europea, nonché quelle che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10, 15, 20, 25 e 50 per cento da parte di soggetti esteri non appartenenti all'Unione europea, a prescindere dall'assunzione del controllo societario.

Evidenzia, quindi, come tali innovazioni, che includono, ancorché transitoriamente, i settori finanziario, creditizio e assicurativo nel novero degli ambiti in cui sono esercitabili i poteri speciali, assumano peculiare rilievo e appaiano connesse al ruolo fondamentale che svolgono tali settori nel quadro dell'emergenza epidemiologica, la quale comporta motivi imperativi di interesse generale che consentono di limitare temporaneamente, secondo principi di necessità e proporzionalità, le libertà fondamentali del diritto europeo, quali la libertà di stabilimento e quella di circolazione dei capitali.

Ricorda, infine, che le norme in esame includono, fino al 31 dicembre 2020, fra i criteri per determinare se un investimento estero possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, la circostanza che l'acquirente della partecipazione sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, compresi organismi statali o forze armate, di un Paese

appartenente all'Unione europea, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti.

Inoltre, viene stabilito che le disposizioni aventi vigenza temporanea (fino al 31 dicembre 2020) si applichino nei confronti di delibere, atti o operazioni, nonché di acquisti di partecipazioni per i quali l'obbligo di notifica sia sorto nel predetto arco temporale, ancorché la notifica sia intervenuta successivamente o sia stata omessa. I relativi atti e i provvedimenti connessi all'esercizio dei poteri speciali restano validi anche successivamente al termine di cui al 31 dicembre 2020 e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi successivamente al decorso del predetto termine.

Sempre in tale ambito segnala, inoltre, l'articolo 16, che integra la disciplina dei poteri speciali sugli assetti societari recata dal decreto-legge n. 21 del 2012, specificando che, nei casi di violazione degli obblighi di notifica stabiliti per specifici atti, delibere, operazioni o acquisti di partecipazioni relativi a imprese che svolgono attività di rilevanza strategica, la Presidenza del Consiglio possa avviare anche d'ufficio il procedimento ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali mediante i quali imporre il veto rispetto ad atti, delibere od operazioni, nonché imporre specifiche condizioni ovvero opporsi nel caso di acquisto di partecipazioni.

In tali casi, i termini previsti per l'esercizio dei poteri decorrono dalla conclusione del procedimento di accertamento della violazione dell'obbligo di notifica. In particolare, segnalo che il comma 1, lettera *b*) dell'articolo 16 integra l'articolo 1-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 21 del 2012, che si inserisce nella disciplina dei poteri speciali del Governo inerenti le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia di « quinta generazione » (5G), integrando le disposizioni relative al processo di valutazione funzionale all'esercizio dei poteri, specificando che, fra gli elementi indicanti la presenza di fattori di vulnerabilità che potrebbero compromettere l'integrità e la sicurezza

delle reti e dei dati che vi transitano, sono compresi quelli individuati sulla base dei principi e delle linee guida elaborate a livello internazionale e dall'Unione europea. Inoltre si prevede che il gruppo di coordinamento amministrativo in materia di poteri speciali possa richiedere a pubbliche amministrazioni, enti pubblici o privati, imprese o altri soggetti terzi che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti, nonché stipulare convenzioni o protocolli di intesa con istituti o enti di ricerca.

L'articolo 17, infine, modifica la disciplina gli obblighi di comunicazione delle partecipazioni rilevanti in società italiane con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione Europea. In particolare le norme stabiliscono che la Consob possa prevedere, ai fini dell'insorgere di detto obbligo, soglie inferiori a quelle predeterminate *ex lege*, per un limitato periodo di tempo, per le società ad azionariato particolarmente diffuso, eliminando la circostanza che esse presentino altresì una elevata capitalizzazione di mercato.

Inoltre, con riferimento all'obbligo di dichiarare gli obiettivi che l'acquirente ha intenzione di perseguire nel corso dei sei mesi successivi all'aumento della propria partecipazione oltre specifiche soglie del capitale di emittenti azioni quotate (10, 20 e 25 per cento), viene consentito alla Consob di prevedere, con provvedimento motivato dalle medesime citate esigenze, per un limitato periodo di tempo, una ulteriore soglia del 5 per cento per società ad azionariato particolarmente diffuso.

Venendo ora alle misure fiscali e contabili contenute nel Capo IV, segnala il comma 3 dell'articolo 33, che modifica la metodologia del controllo amministrativo sui rendiconti di contabilità speciale concernenti i pagamenti degli interventi europei o della programmazione complementare, novellando gli articoli 11 e 12 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa).

Nell'ambito del Capo V segnala poi l'articolo 39, che è volto a semplificare e

velocizzare le procedure amministrative a carico delle strutture sanitarie necessarie allo svolgimento di nuove pratiche mediche per l'utilizzo di attrezzature radiologiche, in particolare da parte delle strutture sanitarie ed aree temporanee di emergenza, per tutta la durata dichiarata dello stato di emergenza sul territorio nazionale per il contrasto delle patologie diffuse COVID-19. Nello specifico, il comma 1 dell'articolo 39 in esame stabilisce che il rispetto dei requisiti di salute e sicurezza per la tutela dei lavoratori e della popolazione dai rischi di esposizione alle radiazioni ionizzanti, dovuto all'avvio di nuove pratiche medico-radiologiche per la gestione dell'emergenza presso le strutture sanitarie, si intende assolto, tra l'altro, con l'osservanza delle corrispondenti disposizioni normative riguardanti la protezione dalle radiazioni ionizzanti di cui ai Capi VIII (Protezione sanitaria dei lavoratori) e IX (Protezione generale della popolazione) del decreto legislativo n. 230 del 1995. Ricordo che tale normativa è in corso di modifica per le necessarie integrazioni da introdurre per il corretto ed integrale recepimento della direttiva 2013/59/Euratom del Consiglio, del 5 dicembre 2013, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che la nostra Commissione ha espresso il prescritto parere sul relativo schema di decreto legislativo la scorsa settimana.

In conclusione, nel sottolineare la rilevanza degli interventi previsti dal decreto-legge per favorire l'accesso alla liquidità delle imprese, al pari di quelli disposti in materia di *golden power* al fine di evitare il rischio di scalate irregolari ed improvvise in settori strategici per il Paese, rileva come il tema dei finanziamenti alle imprese debba essere adeguatamente sviluppato nella sua fase attuativa per rendere più celeri i meccanismi previsti ed evitare

che il finanziamento agevolato alle imprese tardi ad essere erogato, con i conseguenti rischi sul piano degli equilibri dei loro bilanci.

Parimenti, ritiene che debbano essere altresì accelerate le procedure relative all'erogazione delle prestazioni di cassa integrazione, superando defatiganti ostacoli di natura burocratica.

Infine, sottolinea come ulteriori e necessarie misure, quali ad esempio la proroga della cassa integrazione e di altri interventi in favore delle imprese e dei lavoratori autonomi e il rilancio degli investimenti pubblici per favorire la ripartenza, troveranno collocazione nel provvedimento, annunciato dal Governo, di prossima emanazione.

In conclusione, si riserva di presentare una proposta di parere sulla base degli elementi precedentemente evidenziati e del dibattito che si svolgerà in Commissione.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.55.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 11.55 alle 12.05.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 353 del 23 aprile 2020, a pagina 44, prima colonna, quarta riga, le parole: « La seduta comincia alle 18.05 » sono sostituite dalle seguenti « La seduta comincia alle 17.30 ».

ALLEGATO

Documento di economia e finanza 2020 (Doc. LVII, n. 3 e Annesso).**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il « Documento di economia e finanza 2020 (Doc. LVII n. 3 e annesso);

rilevato che rispetto ai precedenti Documenti di economia e finanza, il DEF 2020 presenta un contenuto più essenziale e limitato, in coerenza con quanto previsto dalle Linee guida aggiornate della Commissione europea per i Programmi di stabilità nazionali del 2020 del 6 aprile scorso, in base alle quali in ragione della pandemia da Covid-19 gli scenari di previsione della finanza pubblica vengono limitati al solo periodo 2020-2021 (anziché sino al 2023) e al solo quadro tendenziale, mentre il quadro programmatico e la presentazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) possono essere rinviati a un momento successivo, in cui saranno più chiari sia gli effetti della recessione in corso, sia gli orizzonti previsivi della ripresa delle attività economiche;

preso atto che su proposta della Commissione europea è stata attivata, per la prima volta dalla sua istituzione nel 2011, la clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*) presente nel Patto di Stabilità e Crescita, che consente agli Stati membri di adottare tutte le misure di bilancio necessarie ad affrontare adeguatamente la grave recessione economica che si sta registrando in Europa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, secondo quanto previsto, nell'ambito delle procedure preventive, dagli articoli 5 e 9 del Regolamento CE n. 1466/97 – ai sensi dei quali « nei periodi di grave recessione

economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati a deviare dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio di medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non sia compromessa »- e, per il braccio correttivo del Patto, dagli articoli 3 e 5 del Regolamento CE n. 1467/97, i quali stabiliscono che, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, il Consiglio possa anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di rivedere la traiettoria di bilancio;

considerato che le spese sostenute in conseguenza dei provvedimenti di urgenza già adottati e di quelli in via di adozione destinati a fronteggiare gli effetti della pandemia saranno soggette a flessibilità e che non si ravvisano pertanto criticità dal punto di vista del rispetto delle regole fiscali europee, considerato anche che il superamento della soglia del 3 per cento del disavanzo interesserà diversi paesi europei;

rilevato, in particolare, che a fronte dei margini di flessibilità determinati dai recenti eventi e della correzione ciclica stimata, sia per quanto riguarda il percorso di aggiustamento del saldo strutturale verso l'Obiettivo di Medio Termine, sia per quanto concerne la regola della spesa, il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente risulta compatibile con le regole europee per il biennio 2020-2021;

condivisa la posizione sostenuta dal Governo italiano in ambito europeo in ordine alla necessità di affrontare uno shock di portata inusitata e di natura

simmetrica quale l'attuale pandemia attraverso il massimo grado di coordinamento e solidarietà, anche per quanto riguarda il finanziamento dei costi relativi alle misure di sostegno all'economia adottate dagli Stati membri, al fine di ottimizzare gli effetti delle politiche adottate ed evitare che la pandemia favorisca e aggravi la divergenza all'interno dell'Eurozona;

ricordato che la risposta alla pandemia dell'Unione europea, oltre al nuovo programma di acquisti di titoli della Banca Centrale Europea, alla rivisitazione delle regole sugli aiuti di Stato e alla sospensione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita, si è arricchita di nuovi strumenti per fronteggiare la crisi e assicurare un miglioramento delle prospettive di crescita e della sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi membri, tra i quali l'istituendo Fondo per la Ripresa dovrà essere quello più importante e decisivo per il rilancio dell'economia e il futuro sviluppo dell'Unione nei prossimi anni;

preso atto dei risultati virtuosi in termini di consolidamento dei conti pubblici conseguiti nel 2019, testimoniati in particolare dal valore dell'indebitamento netto, che si è attestato all'1,6 per cento del PIL, registrando un risultato in netto miglioramento sia rispetto all'anno precedente, sia alla previsione indicata dal Governo nella Nota di aggiornamento del DEF 2019;

valutato positivamente l'impegno qualificante del Governo a disattivare completamente l'entrata in vigore delle clausole di salvaguardia in materia di Iva e accise poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica a decorrere dal 2021, rendendo in tal modo il bilancio pubblico più trasparente e flessibile;

evidenziate le previsioni tendenziali, connesse alla pandemia, di contrazione del Pil nell'anno in corso, pari all'8 per cento, che giustificano l'adozione di interventi fortemente espansivi, quali quelli indicati nel Documento, volti a far ripartire le prospettive di crescita economica e a salvaguardare i livelli occupazio-

nali e la coesione sociale, fermo restando l'ulteriore potenziamento di strumenti e dotazioni del sistema sanitario, delle forze dell'ordine, del sistema di protezione civile e delle altre amministrazioni pubbliche che sono chiamate a dare risposta alla situazione emergenziale;

auspicato un rafforzamento dell'azione governativa con misure che assicurino una effettiva e incisiva semplificazione delle procedure amministrative, anche attraverso il ricorso alla digitalizzazione, in particolare nei settori cruciali per il rilancio degli investimenti pubblici e privati, adottando ovunque possibile regimi amministrativi e normativi ampiamente semplificati secondo i livelli minimi richiesti dalla normativa europea, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea per la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori e degli adempimenti gravanti su imprese e cittadini;

auspicato altresì un impegno del Governo ad adottare ogni iniziativa utile per l'accelerazione dell'utilizzo dei fondi strutturali per il contrasto del Coronavirus e il rilancio economico, in coerenza con quanto previsto in sede europea in tema di flessibilità eccezionale nell'uso dei fondi strutturali e di investimento europei;

valutata con favore l'esigenza, indicata nel Documento, di incentivare gli investimenti volti a promuovere forme di economia circolare e a favorire la transizione ecologica aumentando la competitività e la resilienza dei sistemi produttivi a shock sia ambientali che di salute, perseguendo al contempo con fermezza politiche di contrasto ai cambiamenti climatici finalizzate a conseguire una maggiore sostenibilità ambientale e sociale, in coerenza con quanto previsto nel quadro del Green Deal europeo;

sottolineata l'esigenza di continuare, nel solco di quanto raccomandato dall'Unione europea, il rafforzamento delle attività di contrasto all'evasione fiscale, anche mediante la predisposizione di una riforma del sistema fiscale improntata alla semplificazione e all'equità;

sollecitato il Governo ad approntare, ad esito di questa fase emergenziale più acuta, un nuovo Programma Nazionale di Riforma (PNR), che tenga conto anche dell'esigenza di conseguire senza ritardi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite;

richiamata da ultimo la « Relazione per paese relativa all'Italia 2020 » del 26 febbraio 2020 (COM (2020)105 final), in cui la Commissione europea – preso atto dei profili macroeconomici e strutturali del nostro Paese – evidenzia le principali sfide politiche alle quali l'Italia deve far fronte e che risultano permanere anche in esito alla pandemia, a partire dall'esigenza di rafforzare il sistema dell'istruzione e contrastare l'abbandono scolastico,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento alla riduzione degli oneri amministrativi, si valuti l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'azione di governo volta ad una effettiva e più incisiva semplificazione delle procedure amministrative, in linea con la strategia adottata dall'Unione europea per ridurre al minimo gli oneri normativi e amministrativi che gravano su imprese, in particolar modo sulle PMI, e sui cittadini;

b) in considerazione delle iniziative che si stanno definendo in ambito europeo circa l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei per il contrasto del Coronavirus e il rilancio economico, si valuti l'esigenza di adottare ogni iniziativa utile per l'accelerazione dell'uso dei suddetti fondi come una delle fonti finanziarie da attivare nell'immediato, in funzione anticrisi, per il rilancio degli investimenti pubblici e privati in settori cruciali, come quelli orientati verso l'innovazione e una maggiore sostenibilità ambientale e sociale, in coerenza con quanto previsto in sede europea in tema di eccezionale flessibilità garantita nell'utilizzo dei predetti fondi e in linea con la strategia chiave dell'Unione del Green Deal europeo;

c) in linea con le raccomandazioni della Commissione europea contenute nella « Relazione per paese relativa all'Italia 2020 » del 26 febbraio 2020 (COM(2020)105 final), si valuti altresì l'esigenza di favorire una ripresa degli interventi e degli investimenti pubblici, anche attraverso il ricorso ai Fondi di Coesione Europea del prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027, volti a rafforzare il sistema dell'istruzione e a contrastare l'abbandono scolastico, che rappresentano sfide cruciali soprattutto nel Sud dell'Italia.