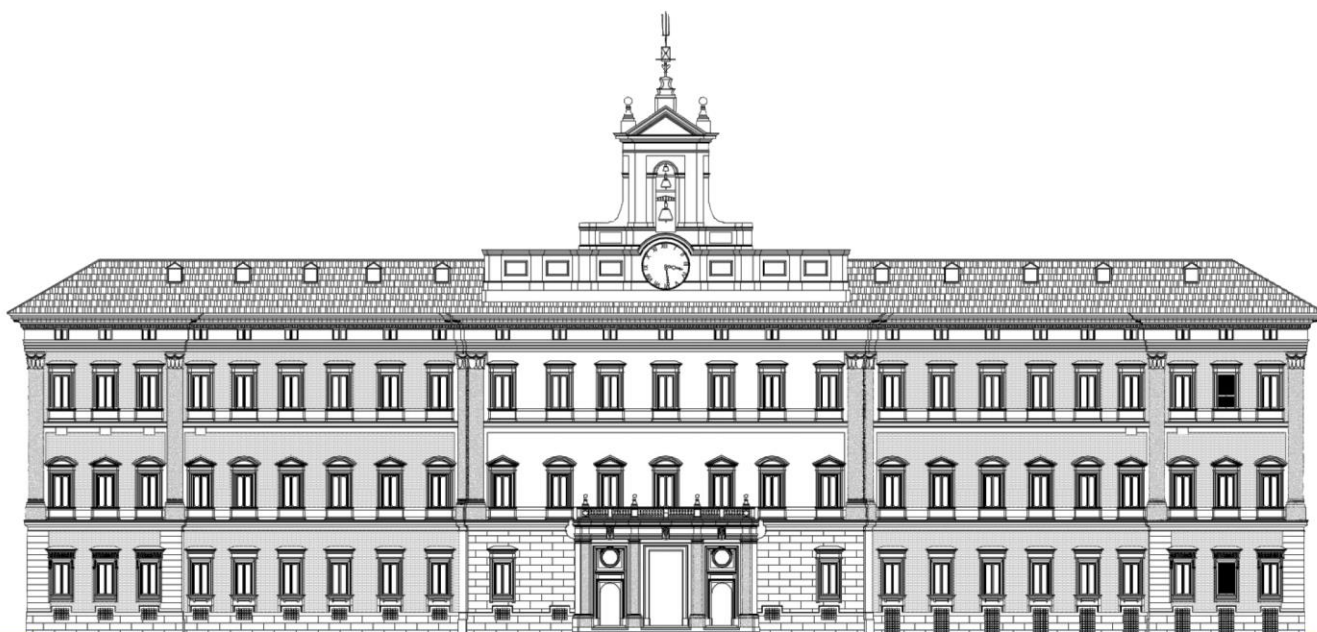




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 2402-A

Misure urgenti in materia di contenimento e gestione
dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

(Conversione in legge del DL 6/2020)

N. 192 – 26 febbraio 2020



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 2402-A

Misure urgenti in materia di contenimento e gestione
dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

(Conversione in legge del DL 6/2020)

N. 192 – 26 febbraio 2020

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI.....	- 3 -
ARTICOLI 1-4	- 3 -
MISURE URGENTI PER EVITARE LA DIFFUSIONE DEL COVID-19	- 3 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	2402-A
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato	No
Relazione tecnica (RT):	presente
Relatrice per la Commissione di merito:	Lorefice (M5S)
Commissione competente:	XII (Affari sociali)

PREMESSA

Il disegno di legge dispone la conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

È oggetto della presente nota il testo elaborato dalla Commissione XII (Affari sociali) in sede referente.

Il testo iniziale del provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Gli emendamenti approvati dalla Commissione non sono corredati di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le disposizioni considerate dalla relazione tecnica nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1-4

Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19

Le norme prevedono (articolo 1) che nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del COVID-19, le autorità competenti adottino ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

Tra le misure, di cui all'articolo 1, possono essere adottate anche le seguenti:

- divieto di allontanamento o di accesso relativamente ai comuni o alle zone interessate;
- sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato;
- sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e di formazione superiore, compresa quella universitaria;
- sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura;
- sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione;
- sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale;
- applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva;
- obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico di comunicazione al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria competente per territorio, che provvede a comunicarlo all'autorità sanitaria competente per l'adozione della misura di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva;
- chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità;
- chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali, specificamente individuati;
- previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure;
- limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone, nonché di trasporto pubblico locale;
- sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare;
- sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata, nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dall'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui al successivo articolo 3.

Ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza possono essere adottate dalle autorità competenti anche al di fuori dei casi di cui all'articolo 1 (articolo 2).

In base all'art. 3 le suddette misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più DPCM.

Si fa presente in proposito che, in attuazione del decreto-legge è stato contestualmente adottato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM del 23 febbraio 2020). Il DPCM prevede modalità applicative di misure comprese tra quelle elencate dall'art. 1 decreto legge in esame e, all'art. 3, specifica altresì che la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, è applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato nell'ambito di aree considerate a rischio nelle situazioni di emergenza nazionale o locale nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni e anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti.

Il Ministero della salute ha emanato una ordinanza (Ordinanza 21 febbraio 2020) con la quale vengono disposte ulteriori misure profilattiche contro la diffusione della malattia infettiva. Con la stessa si fa obbligo alle Autorità sanitarie territorialmente competenti di applicare la misura della quarantena con sorveglianza attiva, per 14 giorni, agli individui che abbiano avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva COVID-19, mentre tutti gli individui che, negli ultimi quattordici giorni, abbiano fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato nelle aree della Cina interessate dall'epidemia, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, sono tenuti a comunicare tale circostanza al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria territorialmente competente.

Si ricorda infine che con Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, è stato dichiarato lo stato di emergenza per sei mesi in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti dal COVID-2019, disponendo che per l'attuazione dei primi interventi, nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento, si possa provvedere nel limite di **5 milioni di euro a valere sul Fondo per le emergenze nazionali**. Tale Fondo, in base a quanto previsto dall'articolo 44 del Codice della protezione civile di cui al D. Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, finanzia gli interventi per i quali il Consiglio dei Ministri delibera la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

L'art. 3 dispone altresì che sono fatti salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute. Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità). Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle forze di polizia e, ove occorra, delle forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali.

Con disposizione introdotta in sede referente (non corredata di relazione tecnica), al personale delle Forze armate impiegato per l'esecuzione delle misure di contenimento viene attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

In relazione ai provvedimenti previsti dall'articolo in esame, i termini del controllo preventivo della Corte dei conti sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti emanati in attuazione dell'articolo durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi.

Per far fronte agli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria, dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, lo stanziamento previsto dalla medesima delibera¹ è incrementato di **20 milioni di euro per l'anno 2020** a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, che a tal fine è corrispondentemente incrementato. Ai conseguenti oneri, pari ad euro 20 milioni per l'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 542, della legge n. 232/2016 (articolo 4).

Si rammenta che l'articolo 19, comma 1, lettera *b*), del DL 124/2019 ha modificato il predetto comma 542 incrementando di 50 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 il Fondo (istituito nello stato di previsione del MEF) finalizzato a garantire le risorse finanziarie necessarie per l'attribuzione dei premi e le spese amministrative connesse alla gestione della lotteria degli scontrini. Ciò al fine di garantire le risorse finanziarie necessarie per l'attribuzione dei premi speciali istituiti dal medesimo art. 19 e per le spese amministrative e di comunicazione connesse alla gestione della lotteria degli scontrini. La relazione tecnica a corredo del DL 124/2019 specifica che di detto importo 45 milioni sono destinati ai premi (sia verso i consumatori finali che verso gli operatori IVA che effettuano la cessione di beni ovvero la prestazione di servizio) e 5 milioni sono destinati alle spese di gestione amministrativa e di comunicazione.

La **relazione tecnica** afferma, con riferimento agli articoli da 1 a 3, che gli stessi hanno sostanzialmente natura ordinamentale in quanto chiariscono, in via esemplificativa, le misure adottabili con riferimento alla diffusione del COVID-19, prevedendo una procedura *ad hoc* per l'adozione delle suddette misure proprie di ciascuna autorità competente. La RT precisa altresì che dai decreti non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed essi sono attuati con le risorse disponibili a legislazione vigente.

In merito all'articolo 4, la RT afferma altresì che, per far fronte agli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, lo stanziamento previsto dalla medesima delibera è incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2020 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, corrispondentemente integrato di pari importo. I relativi interventi da effettuare potranno essere individuati e quantificati in apposite e successive ordinanze di protezione civile. Agli oneri derivanti dell'incremento del Fondo, pari ad euro 20 milioni per l'anno 2020, si provvede mediante

¹ Come già ricordato la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 prevede che per l'attuazione dei primi interventi connessi allo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario relativo all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento, si provveda nel limite di euro 5.000.000,00 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali.

corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 1, lettera *b*), del DL 124/2019, relativa allo stanziamento di risorse - complessivamente pari a 50 milioni di euro per l'anno 2020 - per la lotteria degli scontrini la cui decorrenza è stata posticipata al 1° luglio 2020, ad invarianza di risorse stanziato, a seguito dell'articolo 20, comma 1, lettera *a*), del DL 124/2019.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che le disposizioni in esame prevedono che le autorità competenti, nei comuni o nelle zone interessate dal COVID-19, adottino ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, elencando altresì una serie di misure cui dette autorità possono ricorrere. L'articolo 3 specifica che dette misure sono adottate con DPCM, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Anche la relazione tecnica precisa che da tali decreti non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si evidenzia in proposito che alcune delle misure indicate appaiono potenzialmente idonee a determinare effetti di maggior onere ovvero richiedere adempimenti aggiuntivi da parte dei soggetti pubblici interessati.

Si fa riferimento, in particolare, alla permanenza domiciliare fiduciaria e all'applicazione della quarantena con sorveglianza attiva (che comporta un maggiore impiego di personale competente); alla chiusura di musei e altri luoghi di cultura di proprietà pubblica (da cui potrebbero derivare minori introiti); alla sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale (da cui potrebbero derivare ulteriori costi per utilizzo oneroso di strutture e personale a seguito del rinvio); alla chiusura o limitazione dell'attività di uffici pubblici e alla sospensione delle attività di scuole e università (da cui potrebbe discendere l'esigenza di recuperare le attività non svolte, con eventuale maggior ricorso all'utilizzo di personale, anche precario); all'accesso ai servizi pubblici essenziali condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure, non specificate dal testo.

Al fine di verificare l'assunzione di neutralità finanziaria riportata nel testo del provvedimento e nella relazione tecnica, andrebbero quindi acquisiti elementi di maggior dettaglio volti ad escludere effetti onerosi in relazione alle attività da porre in essere in applicazione degli articoli 1 e 2 del provvedimento ovvero - qualora si ritenga che detti effetti possano ricorrere - ad indicare le risorse, incluse quelle finanziarie, disponibili per far fronte agli stessi.

Andrebbe altresì precisato se tra tali risorse siano da comprendere quelle individuate per effetto dei provvedimenti già assunti (come la somma di 5 mln di euro a valere sul Fondo per

le emergenze nazionali individuata dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 per l'attuazione dei primi interventi connessi allo stato di emergenza e nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento), indicando altresì le eventuali ulteriori risorse che si prevede di utilizzare.

Tali elementi appaiono necessari in applicazione dell'art. 17, co. 6-*bis*, della legge n. 196 del 2009 (in materia di contabilità e finanza pubblica) che, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, prescrive che la relazione tecnica riporti i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

Con riferimento all'articolo 3, comma 5, che prevede che il Prefetto possa avvalersi delle forze di polizia e, ove occorra, delle forze armate, al fine di garantire l'esecuzione delle misure così disposte, pur rilevando che la disposizione conferma, in linea generale, i poteri già previsti, a legislazione vigente, dall'articolo 13 della legge n. 121/1981, e che dunque dall'attuazione della stessa non dovrebbero, in linea di principio, derivare nuovi o maggiori oneri, sarebbe comunque utile acquisire una valutazione circa l'idoneità delle risorse disponibili a legislazione vigente rispetto alla finalità indicata dalla norma.

Riguardo alla previsione del medesimo comma 5 (introdotta in sede referente) che attribuisce al personale delle Forze armate impegnato nelle misure di contenimento la qualifica di agente di pubblica sicurezza, si rileva che a disposizioni di analoga portata non sono stati ascritti effetti finanziari.

Si tratta, in particolare, dell'art. 28 del D. Lgs. n. 172 del 2019 e dell'articolo 8 del D. L. n. 7 del 2015: nell'esame parlamentare di quest'ultimo decreto (AC 2893 della XVII legislatura) il Governo ha depositato una Nota tecnica nella quale segnalava che l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza di per sé non comporta l'attribuzione di alcun trattamento economico. Ed infatti, la qualifica è attribuita anche a soggetti di natura privatistica, quali le guardie giurate, trattandosi di qualifica attinente esclusivamente alla possibilità di uso legittimo delle armi e non di funzioni di polizia propriamente dette.

Si ritiene peraltro comunque utile acquisire una conferma anche con riferimento alla fattispecie in esame.

Si evidenzia inoltre che l'art. 3 del decreto legge dispone che le misure di cui agli articoli 1 e 2 siano adottate senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, mentre l'articolo 4, comma 1, prevede che per far fronte agli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria lo

stanziamento di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 sia incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2020 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, che a tal fine è corrispondentemente incrementato.

Pur evidenziando che il predetto onere è configurato come limite di spesa, appare opportuno acquisire dati ed elementi di valutazione riguardo ai criteri in base ai quali lo stesso sia stato determinato in relazione alle specifiche esigenze da finanziare, non specificate né dal testo né dalla RT, in base alla quale gli interventi da effettuare potranno essere individuati e quantificati con apposite e successive ordinanze di successive ordinanze di protezione civile.

Infine, con riferimento alle modalità di copertura finanziaria, si evidenzia che l'articolo 4, comma 2, dispone la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 542, della legge n. 232/2016 (incrementata dal DL 124/2019 in misura pari a 50 milioni di euro per l'anno 2020) relativa allo stanziamento di risorse per la lotteria degli scontrini. Si prende atto in proposito che tale stanziamento costituisce un limite di spesa e che la lotteria troverà attuazione solo a partire dalla seconda metà dell'anno corrente. Tenuto conto peraltro che l'autorizzazione di spesa sulla quale si interviene era destinata alla compensazione degli oneri riferiti sia all'attribuzione di premi sia alle spese amministrative e di comunicazione connesse alla gestione della lotteria, andrebbe acquisita conferma che le risorse in questione possano essere ridotte per finanziare gli interventi in esame, senza incidere negativamente sulle originarie finalità di spesa.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si segnala che il comma 1 dell'articolo 4 reca l'incremento, in misura pari a 20 milioni di euro per il 2020, dello stanziamento volto a fronteggiare gli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, all'uopo avvalendosi delle risorse del Fondo per le emergenze nazionali, che a tal fine viene corrispondentemente reintegrato dal medesimo comma 1. In proposito, si rammenta che la predetta delibera ha stanziato, per l'attuazione dei primi interventi e nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento di emergenza sanitaria, 5 milioni di euro a valere sul citato Fondo.

Al fine di assicurare la copertura finanziaria di tale ultima previsione, il successivo comma 2 dispone la riduzione, per un pari importo, dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 542, della legge n. 232 del 2016 , che ha stanziato 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2020 per il finanziamento del Fondo per l'attribuzione dei premi in favore dei consumatori finali che effettuano transazioni attraverso strumenti di pagamento elettronici nonché degli esercenti che certificano in modalità telematiche le operazioni di cessione di beni o di prestazioni di servizi, nell'ambito della cosiddetta "lotteria dei corrispettivi", la cui decorrenza è stata differita al 1° luglio 2020.

Si rileva che il Fondo da ultimo citato risulta iscritto sul capitolo 3919 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e reca, per effetto della richiamata autorizzazione di spesa, una dotazione complessiva pari a 53 milioni di euro per l'anno 2020 e a 56 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. Si rileva altresì che dette risorse, in base ad una interrogazione effettuata al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, risultano allo stato, in relazione all'anno 2020, integralmente disponibili e libere da impegni giuridicamente perfezionati o in via di perfezionamento.

Tanto premesso, non si hanno pertanto osservazioni da formulare, ciò anche in considerazione del fatto che, da un lato, l'importo stanziato dalla menzionata autorizzazione legislativa oggetto di riduzione si configura come un mero limite di spesa, dall'altro, la misura alla cui realizzazione l'importo medesimo risulta preordinato troverà attuazione solo a partire dalla seconda metà dell'anno corrente.

Il comma 3, infine, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, onde assicurare l'immediata attuazione delle disposizioni di cui al presente provvedimento.