



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 2554

Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza
epidemiologica da COVID-19

*(Conversione in legge del DL n. 33/2020 - Approvato dal Senato
A.S. 1812)*

N. 228 – 9 luglio 2020



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 2554

Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza
epidemiologica da COVID-19

*(Conversione in legge del DL n. 33/2020 - Approvato dal Senato
A.S. 1812)*

N. 228 – 9 luglio 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.....	- 4 -
ARTICOLI DA 1 A 3.....	- 4 -
MISURE DI CONTENIMENTO DELLA DIFFUSIONE DEL COVID-19	- 4 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	2554
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato	sì
Relazione tecnica (RT):	presente
Relatrice per la	Lorefice
Commissione di merito:	
Gruppo	M5S
Commissione competente:	XII (Affari sociali)

PREMESSA

Il disegno di legge, approvato con modificazioni dal Senato (AS 1812), dispone la conversione del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il testo iniziale del decreto legge è corredato di relazione tecnica, la quale si limita a ribadire la clausola di non onerosità recata dall'articolo 3, comma 3, che prevede che le amministrazioni interessate provvedono alle attività previste dal decreto legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli emendamenti approvati dal Senato (che hanno introdotto l'articolo 1-*bis*, il comma 2-*bis* dell'articolo 2 e ulteriori modifiche di carattere, per lo più, ordinamentale), non sono corredati di relazione tecnica.

Al momento della predisposizione della presente Nota non è stata trasmessa la relazione tecnica aggiornata alle modifiche apportate dal Senato.

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

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI da 1 a 3

Misure di contenimento della diffusione del COVID-19

Le norme intervengono sulle previgenti disposizioni che stabilivano limitazioni, quali quelle alla libertà di circolazione e di movimento, in ragione dell'avvio della cosiddetta "fase 2" della gestione dell'emergenza epidemiologica.

Si prevede, fra l'altro:

- una nuova regolamentazione degli spostamenti nel territorio della regione, fra regioni e verso l'estero (articolo 1 commi da 1 a 5);
- il divieto di movimento per le persone in quarantena (articolo 1, commi 6 e 7);
- il divieto di assembramento in luoghi pubblici e aperti al pubblico e le condizioni al verificarsi delle quali è possibile consentire lo svolgimento di mostre, manifestazioni, riunioni convegni ed altri eventi simili che prevedono la compresenza di più persone. Nell'ambito di tale contesto si stabilisce che il sindaco può disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui sia impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro (articolo 1, commi da 8 a 12);
- che le attività dei servizi educativi per l'infanzia e le attività didattiche nelle scuole e negli enti, anche privati, preposti alla formazione e all'istruzione siano svolte con modalità definite con provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19/2020 (articolo 1, comma 13).

L'articolo 2 del DL n. 19/2020 prevede che le misure di contenimento (indicate all'articolo 1 del medesimo DL) ai fini del contrasto del COVID-19 siano adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti sono adottati sentito, di norma, il Comitato

tecnico-scientifico¹. Nelle more dell'adozione dei DPCM e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di contenimento possono essere adottate dal Ministro della salute².

Per i DPCM e le eventuali ordinanze ora descritti i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi già durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti.

I DPCM e le eventuali ordinanze sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure così adottate.

L'articolo 5, comma 3, del medesimo decreto prevede una clausola generale di neutralità finanziaria;

- che le attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali (articolo 1, commi 14 e 15);
- che le regioni monitorino con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale (articolo 1, comma 16).

Il Senato ha introdotto l'articolo 1-*bis* che integra l'articolo 122 del decreto legge n. 18/2020.

L'articolo 122 citato, nel testo vigente, prevede la nomina con DPCM di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, che attua e sovrintende a ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria e programma e organizza ogni attività connessa. Le norme vigenti specificano inoltre, che il Commissario, per l'acquisizione dei beni che si rendessero necessari e per lo svolgimento delle attività di sua competenza, opera nel limite delle risorse assegnate allo scopo con Delibera del Consiglio dei ministri a valere sul Fondo emergenze nazionali.

Le modifiche approvate integrano il novero delle attività di competenza del Commissario stabilendo che questi, al fine di assicurare il più ampio accesso da parte della popolazione alle mascherine facciali di tipo chirurgico, possa stipulare appositi protocolli con le associazioni di categoria delle imprese distributrici al fine di disciplinare i prezzi massimi di vendita al dettaglio e i rapporti economici necessari ad assicurare l'effettiva fornitura e distribuzione dei beni, ivi incluse le misure idonee a ristorare gli aderenti dell'eventuale differenza rispetto ai prezzi di acquisto, ferma restando la facoltà di cessione diretta, da parte del Commissario, ad un prezzo non superiore a quello di acquisto (articolo 1-*bis*).

¹ Di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020

² Ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833

Nel corso dell'esame parlamentare (seduta della 5^a Commissione in sede consultiva), la rappresentante del Governo ha dichiarato che le attività previste dal testo in esame possono determinare oneri per 8 milioni. La stima dell'onere "è stata operata stimando il numero delle mascherine oggetto delle misure di ristoro, moltiplicato per il differenziale di prezzo applicato. Sulla base delle giacenze di magazzino dei circa 60 mila punti vendita soggetti a protocolli, stimabili in circa 40 milioni di mascherine, e verificato un prezzo medio unitario di acquisto da parte dei punti vendita compreso tra 0,6 e 0,7 euro (con conseguente differenziale pari a circa 0,1-0,2 euro), la stima dell'eventuale ristoro ammonta a circa 8 milioni di euro". La rappresentante del Governo ha, altresì, dichiarato che le risorse assegnate, ai sensi dell'articolo 122, comma 9, del decreto-legge n. 18 del 2020, al Commissario straordinario con delibere del Consiglio dei ministri a valere sul Fondo emergenze nazionali ammontano a circa 2,3 miliardi di euro.

Le norme prevedono sanzioni amministrative (pecuniarie e accessorie) da irrogare in caso di violazione delle norme sopra descritte, e richiamano le sanzioni penali (articolo 2, commi 1, 2 e 3).

Con norma introdotta dal Senato è stato previsto che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, relative alle violazioni delle disposizioni previste dal decreto in esame, accertate successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, sono devoluti allo Stato quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato. I medesimi proventi sono devoluti alle regioni, alle province e ai comuni quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni (articolo 2, comma 2-*bis*).

Sulla proposta emendativa che ha introdotto le norme appena descritte (l'emendamento 2.3 - testo 2) la Commissione Bilancio del Senato ha espresso parere di contrarietà semplice (seduta del 24 giugno 2020).

Le misure, ove non diversamente previsto, si applicano dal 18 maggio 2020 al 31 luglio 2020 (articolo 3, comma 1).

Si prevede, infine, che dall'attuazione del decreto **non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica** e che le amministrazioni interessate provvedano alle attività ivi previste mediante utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (articolo 3, comma 3).

La relazione tecnica non svolge alcuna considerazione e ribadisce il contenuto della clausola di neutralità di cui all'articolo 3, comma 3.

Nel corso dell'esame parlamentare in prima lettura presso il Senato, la rappresentante del **Governo** ha confermato che alle misure di attuazione derivanti dal decreto legge in esame potrà farsi fronte attraverso l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente (seduta della Commissione Bilancio del 9 giugno 2020).

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che le norme presentano in gran parte carattere ordinamentale e sono volte a porre obblighi e divieti che hanno come destinatari soggetti privati o comunque esterni al perimetro della pubblica amministrazione: in quanto tali le medesime disposizioni non appaiono suscettibili di comportare effetti diretti per la finanza pubblica, come indicato dalla clausola di neutralità finanziaria di cui all'articolo 3 e in coerenza con quanto disposto per le analoghe misure di contenimento previste, per la fase iniziale dell'emergenza, agli articoli 1 e 2 del DL n. 6/2020 (per dette misure, si rammenta, l'articolo 3 disponeva che l'adozione delle stesse avvenisse senza nuovi o maggiori oneri e la relazione tecnica evidenziava la natura, appunto, ordinamentale) nonché all'articolo 1 del DL n. 19/2020. Peraltro, per la disciplina delle modalità attuative di determinate attività, in vari punti il testo rinvia alla procedura di cui all'art. 2 del decreto legge n. 19 del 2020, che prevede l'adozione di DPCM, previa illustrazione alle Camere (ovvero riferendo alle stesse in merito al contenuto dei medesimi provvedimenti).

Poiché l'art. 2 richiamato non contempla una procedura espressamente finalizzata alla verifica in sede parlamentare dei profili finanziari dei provvedimenti da adottare, andrebbero acquisiti elementi di valutazione volti a suffragare l'effettiva possibilità, per gli aspetti di seguito indicati, di dare attuazione ai provvedimenti in questione nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 3, comma 3.

In particolare, con riferimento al comma 13, andrebbero acquisiti elementi informativi volti a confermare la possibilità di adottare le misure concernenti le attività scolastico-educative nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente; ciò con particolare riferimento ad aspetti quali la disponibilità di locali, strutture ed attrezzature necessari ad assicurare il rispetto delle esigenze di distanziamento nonché di sanificazione.

Con riferimento ai commi 14, 15 e 16, che assoggettano le attività economiche, produttive e sociali ad appositi protocolli o linee guida, andrebbe acquisita conferma che le attività in questione, qualora siano svolte da amministrazioni pubbliche, possano essere conformate ai protocolli di volta in volta applicabili senza nuovi o maggiori oneri.

Si tratta, a titolo esemplificativo, di casi in cui siano coinvolti:

- sotto il profilo soggettivo, soggetti pubblici quali (facendo riferimento alla classificazione delle unità istituzionali nell'elenco delle pp. aa. inserite nel conto economico consolidato, cd. "elenco Istat"), enti produttori di servizi economici, di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, aziende sanitarie locali;
- sotto il profilo oggettivo, attività sociali svolte o cofinanziate dagli enti territoriali ecc.

Con riferimento alle norme recate dall'articolo 2, comma 2-*bis* - che prevedono che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, relative alle violazioni delle disposizioni previste dal testo in esame, accertate successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione siano devoluti all'ente territoriale presso cui presta servizio il funzionario o l'agente che tale violazione accerta - non si hanno osservazioni da formulare nel presupposto – sul quale appare opportuna una conferma – che la norma si limiti a disporre di entrate che non risultino già destinate a specifiche finalità.

Per quanto attiene alle nuove attività che il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 potrà svolgere ai sensi dell'articolo 1-*bis* – che prevedono anche la possibilità di misure di ristoro nei confronti di determinati operatori - si evidenzia che le stesse non sono configurate come di carattere obbligatorio. Inoltre è previsto che per la stipula dei relativi protocolli il Commissario operi nel limite delle risorse assegnate per lo svolgimento dei suoi compiti con Delibera del Consiglio dei Ministri a valere sul Fondo emergenze nazionali.

Non si formulano pertanto osservazioni nel presupposto che le predette attività siano svolte con risorse già disponibili a legislazione vigente.