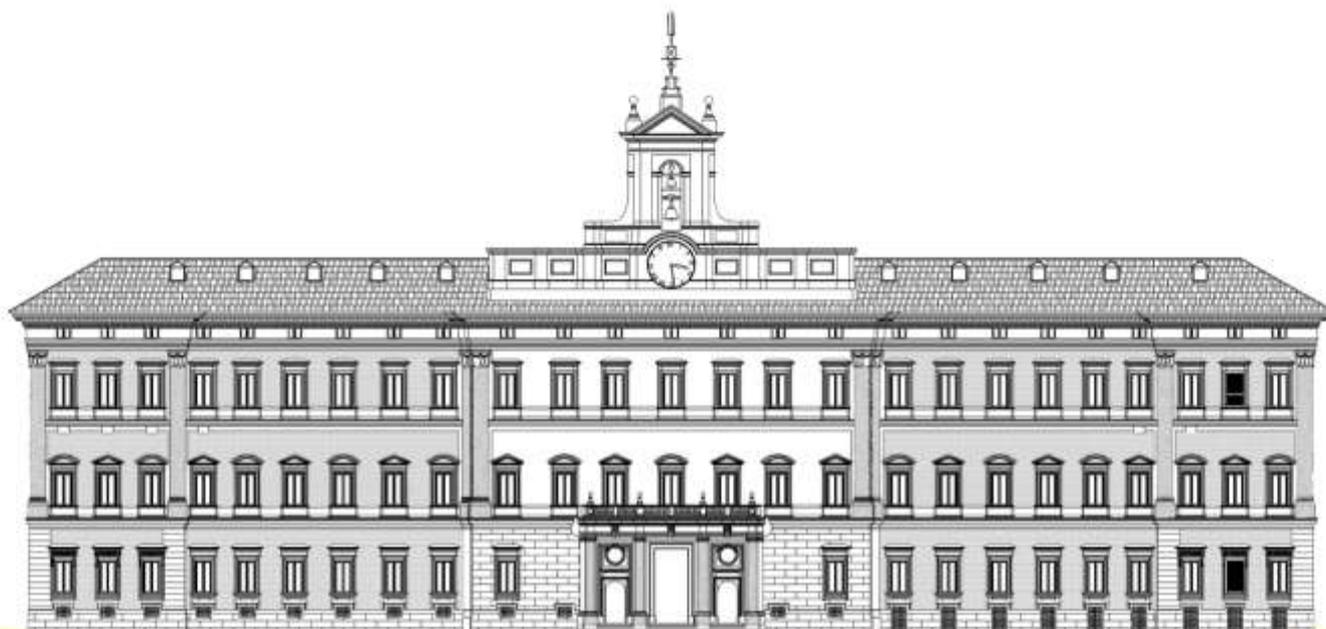




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 2447

Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza
epidemiologica da COVID-19

(Conversione in legge del DL 19/2020)

N. 203 – 15 aprile 2020



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 2447

Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza
epidemiologica da COVID-19

(Conversione in legge del DL 19/2020)

N. 203 – 15 aprile 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 E 2	- 3 -
MISURE URGENTI PER EVITARE LA DIFFUSIONE DEL COVID-19 E MODALITÀ DELLA LORO ATTUAZIONE.....	- 3 -
ARTICOLO 4	- 8 -
SANZIONI E CONTROLLI	- 8 -
ARTICOLO 5	- 9 -
DISPOSIZIONI FINALI.....	- 9 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	2447
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato	No
Relazione tecnica (RT):	presente
Relatrice per la Commissione di merito:	la Lorefice
Commissione competente:	XII (Affari sociali)

PREMESSA

Il disegno di legge dispone la conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Il testo reca inoltre, all'articolo 5, comma 3, una clausola generale di neutralità finanziaria, riferita all'attuazione dell'intero provvedimento.

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

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1 e 2

Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 e modalità della loro attuazione

Normativa previgente: Il DL n. 6/2020 prevede (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'[articolo 3](#) le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più DPCM.

La norma prevede che, ai fini del contenimento e del contrasto del COVID-19, possano essere adottate - su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso - una o più misure (indicate all'articolo , comma 2) per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche

più volte, fino al 31 luglio 2020, con possibilità di modularne l'applicazione, in aumento o in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del virus (articolo 1, comma 1).

In particolare, possono essere adottate le seguenti misure (articolo 1, comma 2):

- limitazione della circolazione delle persone (articolo 1, comma 2, lettera a);
- chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (articolo 1, comma 2, lettera b);
- limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (articolo 1, comma 2, lettera c);
- applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano (articolo 1, comma 2, lettera d);
- divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus (articolo 1, comma 2, lettera e);
- limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico (articolo 1, comma 2, lettera f);
- limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, (articolo 1, comma 2, lettera g);
- sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (articolo 1, comma 2, lettera h);
- chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione (articolo 1, comma 2, lettera i);
- sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale (articolo 1, comma 2, lettera l);
- limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi (articolo 1, comma 2, lettera m);
- limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico (articolo 1, lettera n);
- possibilità di disporre la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci (articolo 1, comma 2, lettera o);
- sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri

enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame (articolo 1, comma 2, lettera p);

- sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero (articolo 1, comma 2, lettera q);
- limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura (articolo 1, comma 2, lettera r);
- limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile (articolo 1, comma 2, lettera s);
- limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati (articolo 1, comma 2, lettera t);
- limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità (articolo 1, comma 2, lettera u);
- limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (articolo 1, comma 2, lettera v);
- limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali (articolo 1, comma 2, lettera z);
- limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità (articolo 1, comma 2, lettera aa);
- specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS) (articolo 1, comma 2, lettera bb);
- limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni (articolo 1, comma 2, lettera cc);
- adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico (articolo 1, comma 2, lettera ee);
- predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente (articolo 1, comma 2, lettera ff);
- previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (articolo 1, comma 2, lettera gg).

Vengono, inoltre, definite le modalità di adozione delle misure di contenimento individuate dall'articolo 1 (articolo 2).

Le misure sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Gli stessi provvedimenti, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, sono adottati sentito il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3

febbraio 2020, n. 630. In casi di estrema necessità e urgenza, nelle more dell'adozione dei suddetti DPCM e con efficacia limitata fino a tale momento, il Ministro della salute può adottare con ordinanze di carattere contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 32, della legge 833/1978, le misure previste dall'articolo 1 del provvedimento in esame (articolo 2, commi 1 e 2). L'articolo 2, comma 3 fa salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del DL n. 6/2020, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833/1978. Analogamente a quanto già stabilito dal DL n. 6/2020, per gli atti adottati ai sensi del provvedimento in esame viene previsto (articolo 2, comma 4) che i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti siano dimezzati.

La **relazione tecnica** ribadisce il contenuto delle disposizioni e conferma la previsione di neutralità finanziaria di cui all'articolo 5, comma 3, precisando che le norme in esame, al pari di tutte le altre disposizioni del provvedimento, possiedono carattere ordinamentale.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che le disposizioni in esame prevedono che, ai fini del contenimento e del contrasto del COVID-19, possano essere adottate (articolo 1) con DPCM o con ordinanze di carattere contingibile e urgente del Ministro della Sanità - secondo le modalità individuate dall'articolo 2 - una o più misure temporanee tra quelle dettagliatamente indicate all'articolo 1, comma 2.

Si evidenzia che, in precedenza, il DL n. 6/2020 - di cui il provvedimento in esame dispone all'articolo 5 l'abrogazione - aveva già individuato un elenco di misure di contrasto e di emergenza epidemiologica, rinviando per la loro adozione ad uno o più DPCM, da emanare senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, o a ulteriori strumenti (ordinanze) adottabili nelle more dei DPCM in casi di estrema necessità e urgenza.

Il provvedimento in esame, rispetto al precedente decreto-legge n. 6/2020, specifica in modo più dettagliato ed esaustivo le misure potenzialmente adottabili per contrastare l'emergenza ed è corredato di una clausola di invarianza finanziaria riferita all'attuazione dell'intero provvedimento (articolo 5, comma 3).

Al riguardo, si prende atto di quanto evidenziato dalla relazione tecnica che, nel confermare la suddetta clausola di invarianza finanziaria, afferma la natura sostanzialmente ordinamentale e procedurale delle disposizioni in esame, nonché di quanto riferito circa la neutralità finanziaria di disposizioni di contenuto analogo previste nel DL n. 6/2020.

Si evidenzia che nel corso dell'esame parlamentare del DL n. 6/2020, in risposta a richieste di chiarimento relative al carattere potenzialmente oneroso di talune misure di emergenza previste dallo stesso decreto legge, era stata confermata la natura essenzialmente ordinamentale delle disposizioni, in quanto volte ad individuare, in via esemplificativa, le misure adottabili con riferimento alla diffusione del COVID-19, prevedendo una procedura specifica per l'adozione delle stesse attraverso lo strumento del DPCM. Era stato, inoltre, precisato che nelle more dell'adozione dei DPCM le Autorità competenti, sulla base del medesimo decreto legge, avrebbero potuto adottare misure contingibili e urgenti, ai sensi della normativa vigente, nell'ambito dei propri compiti istituzionali e con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Non si formulano quindi osservazioni nel presupposto che il provvedimento in esame si limiti ad individuare il novero delle misure potenzialmente adottabili. Si osserva, peraltro, che il precedente decreto-legge riferiva il vincolo di non onerosità ai singoli specifici strumenti attuativi delle misure stesse (DPCM) mentre il provvedimento in esame reca una clausola di invarianza finanziaria riferita all'attuazione dell'intero decreto legge. Sarebbe utile un chiarimento riguardo a tale diversa formulazione; in particolare, andrebbe chiarito se si intenda in tal modo consentire, in attuazione del provvedimento in esame, anche l'adozione di misure onerose purché compensate a valere su specifici fondi per l'emergenza disponibili a legislazione vigente. In tal caso peraltro non sussisterebbe una specifica sede di verifica parlamentare dei relativi profili finanziari. In proposito appare utile acquisire elementi di valutazione dal Governo.

ARTICOLO 4

Sanzioni e controlli

La norma definisce il quadro sanzionatorio relativo alla violazione delle misure di contenimento del contagio disciplinate dal provvedimento in esame, prevedendo sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive e, nei casi più gravi, sanzioni penali (comma 1-8). Il Prefetto assicura l'esecuzione delle suddette misure sanzionatorie avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate (comma 9, primo periodo).

Viene altresì disposta l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale militare impiegato nelle attività di contenimento previste dagli articoli 1 e 2 del provvedimento in esame (comma 9, secondo periodo).

La **relazione tecnica** si limita a riferire che la norma disciplina sanzioni e controlli.

Si evidenzia che, con riferimento all'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale militare (comma 9), il Governo, con riguardo ad una norma di contenuto analogo introdotta nel DL n. 6/2020¹ nel corso dell'esame parlamentare dello stesso, ha confermato che tale previsione non comporta oneri per la finanza pubblica in quanto questa non determina di per sé il riconoscimento automatico di trattamenti economici specifici al personale attributario della suddetta qualifica.

In merito ai profili di quantificazione relativi alle norme di cui ai commi da 1 a 8 non si formulano osservazioni considerata la natura ordinamentale delle stesse.

Per quanto concerne il comma 9, primo periodo, che prevede che il Prefetto si avvalga delle forze di polizia e, ove occorra, delle forze armate, per garantire l'esecuzione delle misure di contenimento, andrebbero forniti dati ed elementi di valutazione circa l'idoneità delle risorse disponibili a legislazione vigente rispetto alla finalità indicata dalla norma; ciò al fine di verificare la clausola generale di neutralità finanziaria recata dall'articolo 5.

Con particolare riferimento al comma 9, secondo periodo, che attribuisce al personale delle Forze armate impegnato nelle misure di contenimento la qualifica di agente di pubblica sicurezza, si prende atto di quanto riferito dal Governo circa la neutralità finanziaria di disposizioni di analogo contenuto riportate nel DL 6/2020 e non si formulano quindi osservazioni.

ARTICOLO 5

Disposizioni finali

La norma abroga:

- il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ad eccezione degli articoli 3, comma 6-*bis*, e 4 [comma 1, lettera a)].

La norma abroga, in sostanza, gli articoli 1, 2 e 3 commi da 1 a 6 del decreto legge n. 6/2020 che contenevano misure sostanzialmente analoghe, ma di portata meno ampia, rispetto a quelle recate dagli articoli 1 e 2 del testo in esame. L'abrogazione riguarda anche l'articolo 5 del decreto legge n. 6/2020, che ha esaurito i suoi effetti disponendo in merito all'entrata in vigore delle norme del decreto stesso. La relazione tecnica allegata al decreto n. 6/2020 non riconduceva effetti finanziari alle norme abrogate.

¹ Cfr.: AC 2402-A. Trattasi dell'art. 3, comma 5.

Sono esclusi dall'abrogazione il comma 6-*bis* dell'art. 3 del DL 6/2020, in materia di esclusione della responsabilità del debitore ex artt. 1218 e 1233 cc., e l'art. 4 dello stesso DL n.6, recante uno stanziamento di 20 mln;

- l'articolo 35 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 [comma 1, lettera b)]

L'articolo 35 del decreto legge n. 9/2020 tratta delle ordinanze dei Sindaci contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza. Tale norma è stata sostituita dall'articolo 3, comma 2, del decreto legge in esame.

Si prevede che le disposizioni del presente decreto si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione (comma 2).

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

La relazione tecnica ribadisce il contenuto delle disposizioni e chiarisce che poiché le disposizioni hanno tutte sostanzialmente carattere ordinamentale, il comma 3 dell'articolo 5 precisa che dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono alle attività ivi previste mediante utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In merito ai profili di copertura finanziaria, appare necessario riformulare il comma 3 dell'articolo 5, recante la clausola di invarianza finanziaria, nei seguenti termini: "Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alle attività previste dal decreto medesimo mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente."