

XVIII legislatura

A.S. 1741:

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

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Marzo 2020

n. 129



servizio del bilancio
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1741: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" (Approvato dalla Camera dei deputati)». NL129, marzo 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

| | |
|---|---|
| Articolo 1 (<i>Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19</i>), articolo 2 (<i>Ulteriori misure di gestione dell'emergenza</i>) e articolo 3 (<i>Attuazione delle misure di contenimento</i>)..... | 1 |
| Articolo 4 (<i>Disposizioni finanziarie</i>)..... | 4 |

Articolo 1 (Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19), articolo 2 (Ulteriori misure di gestione dell'emergenza) e articolo 3 (Attuazione delle misure di contenimento)

Il comma 1 dell'articolo 1, allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19 (noto come coronavirus), 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 menzionato virus, le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica.

Il comma 2 dell'articolo 1 elenca, a titolo meramente esemplificativo, i provvedimenti che all'uopo possono essere adottati. Si tratta di:

- a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area;
- b) divieto di accesso al comune o all'area interessata;
- c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico;
- d) sospensione del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia e delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza;
- e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al decreto legislativo n. 79 del 2011;
- g) sospensione delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale;
- h) applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva;
- i) previsione dell'obbligo da parte degli individui che hanno fatto ingresso in Italia da zone a rischio epidemiologico, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità, di comunicare tale circostanza 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;
- j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità;
- k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge n. 146 del 1990, specificamente individuati;
- l) previsione che l'accesso ai servizi pubblici essenziali e agli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità sia condizionato all'utilizzo di dispositivi di protezione individuale o all'adozione di particolari misure di cautela individuate dall'autorità competente;
- m) limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto di merci e di persone terrestri, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3;

- n) 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;
- o) 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 all'articolo 3.

Il comma 1 dell'articolo 2 autorizza le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, ad adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1.

Il comma 1 dell'articolo 3 stabilisce che le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri¹, 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 competenti, 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 il territorio nazionale.

Il comma 2 dell'articolo 3 dispone che, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978, dell'articolo 117 del decreto legislativo n. 112 del 1998, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo n. 267 del 2000.

Il comma 3 dell'articolo 3 fa salvi gli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti già adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 833 del 1978.

Il comma 4 dell'articolo 3 prevede che, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

Il comma 5 dell'articolo 3 demanda al Prefetto, che informa preventivamente il Ministro dell'interno, il compito di assicurare l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e,

¹ Si fa presente in proposito che, in attuazione del decreto-legge, è stato contestualmente adottato il DPCM del 23 febbraio 2020, che prevede modalità applicative di misure comprese tra quelle elencate dall'articolo 1 del decreto legge in esame e, all'articolo 3, specifica altresì che la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge n. 81 del 2017, 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. n. 1 del 2018, è 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.

ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Il comma 6 dell'articolo 3 dimezza, per i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo, i termini del controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge n. 340 del 2000. In ogni caso i provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater* della legge n. 241 del 1990.

La RT 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, come sostanzialmente ribadito dal Governo durante l'esame presso la Camera dei deputati². 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.

Al riguardo, va premesso che, come da metodologia consolidata, l'analisi prescinde dagli effetti indiretti delle misure in esame ed evidentemente finalizzati a contenere l'impatto economico della diffusione del COVID-19.

Per quanto attiene agli effetti diretti, sembrerebbe opportuno chiarire se, come sembra, alcune delle misure in esame siano suscettibili di poter determinare effetti onerosi sulla finanza pubblica, direttamente ovvero richiedendo adempimenti aggiuntivi da parte dei soggetti pubblici interessati.

In particolare, si fa riferimento 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; all'impiego di personale delle Forze Armate per garantire il rispetto del divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area, nonché il divieto di accesso al comune o all'area interessata, atteso che in rapporto all'adempimento di tali compiti al relativo personale è dovuta un'indennità onnicomprensiva di ordine pubblico che non dovrebbe

² V. Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e commissioni parlamentari, 26 febbraio, pagina 78.

trovare copertura nelle risorse ordinariamente disponibili nei bilanci delle strutture militari, i cui compiti esulano da quelli tipicamente riconducibili alla tutela dell'ordine pubblico.

Al fine di verificare l'assunzione di neutralità finanziaria riportata nel testo del provvedimento e nella RT, andrebbero quindi acquisiti elementi di maggior dettaglio circa gli effetti delle misure indicate, eventualmente rapportandoli alle risorse finanziarie ordinariamente disponibili per eventuali, maggiori esigenze, nonché a quelle già stanziare con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e ora incrementate ai sensi dell'articolo 4, chiarendo quindi se tali somme complessive siano destinate appunto alle misure suddette e siano sufficienti a coprire le maggiori necessità attese.

Con riferimento alla previsione dell'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 3 (introdotto dalla Camera dei deputati e non corredata di RT) 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 finanziari³. Conferme circa l'assenza di riconoscimenti automatici di trattamenti economici specifici derivanti dall'attribuzione al personale delle Forze Armate della qualifica di agente di p.s. sono state fornite dal Governo⁴.

Infine, si ritiene meritevole di una valutazione l'impatto in termini di gettito fiscale riveniente dalle zone più colpite dall'epidemia, che la stessa adozione delle misure emergenziali potrebbe determinare, attraverso una contrazione delle ordinarie attività economiche.

Articolo 4 ***(Disposizioni finanziarie)***

Il comma 1, per far fronte agli oneri derivanti dallo stato di emergenza sanitaria dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, incrementa lo stanziamento previsto dalla medesima delibera di 20 milioni di euro per il 2020 a valere sul Fondo per le emergenze nazionali previsto dall'articolo 44 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, che a tal fine è corrispondentemente incrementato.

Il comma 2 provvede alla copertura dei suddetti oneri, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2020, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 542, della legge n. 232 del 2016 (relativa alla cd. "lotteria degli scontrini" per incentivare l'utilizzo dei pagamenti elettronici), ed autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

³ In particolare, si tratta dell'articolo 8 del decreto-legge n. 7 del 2015: nell'esame parlamentare del relativo AC n. 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.

⁴ V. Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e commissioni parlamentari, 26 febbraio, pagina 78.

La RT afferma che gli interventi da effettuare potranno essere individuati e quantificati in apposite e successive ordinanze di protezione civile. Conclude facendo riferimento, conformemente alla versione originaria del presente decreto-legge, poi modificata nei termini descritti, anziché alla norma istitutiva della cd. "lotteria degli scontrini", la cui autorizzazione di spesa viene ridotta dei necessari 20 milioni di euro in esame, alla disposizione, contenuta nel decreto-legge n. 124 del 2019 (articolo 19, comma 1, lettera b), che ha introdotto il vigente testo del citato comma 542 e incrementato di 50 milioni di euro annui a decorrere dal 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.

Al riguardo, anche se l'onere è configurato come tetto di spesa, andrebbero fornite delucidazioni, perlomeno di massima, circa la sua congruità rispetto alle esigenze già emerse e a quelle di più probabile verifica nel prossimo futuro, peraltro non specificate, come già osservato in relazione ai primi 3 articoli.

Per quanto riguarda la copertura adottata, si ricorda che le relative risorse rappresentano anch'esse un limite massimo di spesa ed ammontano a 53 milioni di euro per il 2020 e a 56 milioni di euro annui a decorrere dal 2021, presenti nel Fondo iscritto sul capitolo 3919 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e, 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.

Come peraltro ribadito dal Governo in sede di risposta, l'utilizzo delle risorse non pregiudica le originarie finalità di spesa, che restano in effetti conseguibili anche con minori importi a disposizione, data la natura della misura in questione (la distribuzione di somme di denaro attraverso una lotteria).

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Feb 2020

[Nota di lettura n. 118](#)

Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (**Atto del Governo n. 151**)

"

[Nota di lettura n. 119](#)

Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2018/645 che modifica la direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri e la direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida (**Atto del Governo n. 149**)

"

[Nota di lettura n. 120](#)

A.S. 1729: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica"

"

[Nota di lettura n. 127](#)

A.S. 1698: "Conversione in legge del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente"

"

[Nota di lettura n. 121](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/2398 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni durante il lavoro (**Atto del Governo n. 153**)

"

[Nota di lettura n. 122](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/159 del Consiglio, del 19 dicembre 2016, attuativa dell'accordo relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca del 2007 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, concluso il 21 maggio 2012, tra la Confederazione generale delle cooperative agricole nell'Unione europea (Cogeca), la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti e l'Associazione delle organizzazioni nazionali delle imprese di pesca dell'Unione europea (Europêche) (**Atto del Governo n. 154**)

"

[Nota di lettura n. 123](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e alla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato (**Atto del Governo n. 156**)

"

[Nota di lettura n. 124](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (**Atto del Governo n. 158**)

"

[Nota di lettura n. 125](#)

Scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica (**Atto del Governo n. 152**)

"

[Nota di lettura n. 126](#)

Impegno a lungo termine degli azionisti e disciplina del sistema di governo societario (**Atto del Governo n. 155**)

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>