

XVIII legislatura

**A.S. 1812:**

**"Conversione in legge del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"**

Maggio 2020  
n. 151



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. 1812: "Conversione in legge del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"». NL151, maggio 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

## INDICE

Articolo 1 ( <i>Misure di contenimento della diffusione del COVID-19</i> ) .....	1
Articolo 2 ( <i>Sanzioni e controlli</i> ) .....	3
Articolo 3 ( <i>Disposizioni finali</i> ) .....	4



## **Articolo 1** ***(Misure di contenimento della diffusione del COVID-19)***

Il comma 1 stabilisce che, a decorrere dal 18 maggio 2020, cessano di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno del territorio regionale di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, prevedendosi nel contempo che tali misure possono essere ancora adottate o reiterate, ai sensi degli stessi articoli 2 e 3, solo con riferimento a specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare aggravamento della situazione epidemiologica.

Il comma 2 dispone il divieto di spostamento, con mezzi di trasporto pubblici e privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente ci si trova, fino al 2 giugno 2020, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute. È comunque consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.

Il comma 3 prevede che, a decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti interregionali possono essere limitati solo con provvedimenti *ad hoc* adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n.19 del 2020, in relazione a specifiche aree del territorio nazionale, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico effettivamente presente in dette aree.

Il comma 4 vieta gli spostamenti da e per l'estero, con mezzi di trasporto pubblici e privati, fino al 2 giugno 2020, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute o negli ulteriori casi individuati con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n.19 del 2020. Resta in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. Si prevede altresì che a decorrere dal 3 giugno 2020, gli spostamenti da e per l'estero possono essere limitati solo con provvedimenti *ad hoc* adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n.19 del 2020, anche in relazione a specifici Stati e territori, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e degli obblighi internazionali.

Il comma 5 prevede che gli spostamenti tra lo Stato della Città del Vaticano o la Repubblica di San Marino e le regioni con essi rispettivamente confinanti non sono soggetti ad alcuna limitazione.

Il comma 6 stabilisce il divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata.

Il comma 7 prevede che la quarantena precauzionale è applicata con provvedimento dell'autorità sanitaria ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di soggetti positivi al virus COVID-19 e agli altri soggetti indicati con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n.19 del 2020.

Il comma 8 vieta l'assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico. In particolare, è stabilito che le manifestazioni, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura con la presenza di pubblico, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo e fieristico, nonché ogni attività convegnistica o congressuale, in luogo pubblico o aperto al pubblico, si svolgono, ove ritenuto possibile, sulla base dell'andamento dei dati epidemiologici, solo con le modalità stabilite con i provvedimenti *ad hoc* adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n.19 del 2020.

Il comma 9 conferisce al sindaco la facoltà di 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.

Il comma 10 prevede che le riunioni si svolgono garantendo il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

Il comma 11 stabilisce che le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio.

Il comma 12 prevede che le disposizioni di cui ai commi 7, 8, 10 e 11 siano attuate con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n.19 del 2020, che possono anche stabilire differenti termini di efficacia.

Il comma 13 demanda poi ai provvedimenti attuativi del D.L. 19/2020, le modalità di svolgimento delle attività didattiche nelle scuole, della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, nonché di altri corsi formativi e professionali<sup>1</sup>.

Il comma 14 dispone che le attività economiche, produttive e sociali debbano d'ora innanzi svolgersi nel rispetto dei protocolli o delle linee guida definiti al fine di prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi. Detti documenti, che sono adottati "dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome", dovranno rispettare i principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. La disposizione prevede inoltre che in mancanza di protocolli regionali, trovino diretta attuazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale.

Il comma 15 dispone in ordine alle conseguenze per il mancato rispetto, da parte dell'esercente di attività economiche, produttive o sociali, dei contenuti dei protocolli o delle linee guida. Le stesse consistono nella sospensione dell'attività fintanto che non siano state ripristinate le condizioni di sicurezza.

Il comma 16 demanda alle regioni il compito di monitorare "con cadenza giornaliera" l'andamento della situazione epidemiologica e, su tale base, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario nazionale. È poi previsto che gli esiti del monitoraggio sono comunicati giornalmente dalle regioni al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630.

**La RT** non considera nello specifico le singole norme.

**Al riguardo**, va evidenziato che l'articolo reca svariate disposizioni che, almeno ad un primo, esame prefigurano il sostenimento di fabbisogni di spesa aggiuntivi di risorse per le Amministrazioni di volta in volta richiamate, da cui potrebbero derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per cui si fa rinvio, per i rilievi del caso all'esame della clausola di neutralità di cui al successivo articolo 3, comma 3.

Ad ogni modo, per i profili di quantificazione, *in primis* in merito alla prevista possibilità dal comma 1 di disporre comunque la reiterazione delle misure ivi espressamente richiamate, nei termini di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 19/2020, solo con riferimento alle specifiche aree del territorio medesimo interessate da particolare "aggravamento" della situazione epidemiologica, si ribadisce quanto già riferito a suo tempo, particolarmente in merito al comma 4 dell'articolo 2<sup>2</sup>, ovvero, che tale possibilità dovrebbe accompagnarsi, alla acquisizione di puntuali rassicurazioni circa la sostenibilità dei termini ridotti che sono ivi previsti, tra l'altro, per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità sugli atti, potendo a tal fine avvalersi la Corte dei conti delle sole risorse che sono già disponibili ai sensi della legislazione vigente.

---

<sup>1</sup> La disposizione, differenziandosi da quanto previsto nei DD. LL. 6/2020 e 19/2020, non reca una esplicita limitazione allo svolgimento di tali attività, che erano state sospese dal D.L. 6/2020 solo nei comuni o nelle aree inizialmente colpite dal virus COVID-19 e poi anche nell'intero territorio nazionale dal D.P.C.M. 4 marzo 2020. Inoltre, essa non indica una modalità di svolgimento delle suddette attività, che nei citati DD.LL. era unicamente quella a distanza, rimettendo la decisione ai provvedimenti attuativi del D.L. 19/2020.

<sup>2</sup> Nota di lettura n. 150, pagina 4.

Per il comma 9, posto che la norma prevede la possibilità di disporre la chiusura temporanea di specifiche aree, andrebbe comunque confermato – rammentando quanto espressamente previsto in tal senso dall'articolo 19 della legge di contabilità – che i sindaci potranno avvalersi delle sole risorse umane e strumentali che sono che sono già previste per i comuni dalla legislazione vigente, ai fini della adozione dei dispositivi da impiegarsi per l'esercizio di tale facoltà (transenne, segnaletiche, vigilanza polizia municipale etc.).

Quanto poi al comma 13, in cui si stabilisce che le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e 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, dovranno d'ora innanzi essere svolte con modalità *ad hoc*, che saranno definite con provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, andrebbe sin d'ora previsto che tali modalità dovranno essere adottate, potendo provvedervi le Amministrazioni che siano di volta in volta interessate, avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste dalla legislazione vigente.

Sul comma 16, posto che la norma prevede tra l'altro che le regioni debbano d'ora innanzi monitorare, 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, trasmettendo i dati del monitoraggio, con cadenza giornaliera, al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile, richiamando l'articolo 19 della legge di contabilità, andrebbe confermato che ai fini in questione le regioni potranno provvedere avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali per esse già previste dalla legislazione vigente.

## **Articolo 2** **(Sanzioni e controlli)**

Il comma 1 stabilisce, in via generale, l'applicazione delle sanzioni già previste dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020<sup>3</sup>. La sanzione amministrativa si applica alle violazioni delle misure contenute dal decreto-legge in esame salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui al richiamato art. 650 del codice penale. Inoltre, nei casi in cui la violazione sia commessa nell'esercizio di un'attività di impresa, è previsto che si applica anche la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

Il comma 2 precisa che le sanzioni per le violazioni delle misure disposte da autorità statali sono irrogate dal Prefetto, mentre quelle per le violazioni delle misure disposte da autorità regionali e locali

---

<sup>3</sup> Si tratta delle sanzioni amministrative da 400 a 3.000 euro, aumentate fino a un terzo (da 533 a 4.000 euro) se la violazione avviene con l'utilizzo di un veicolo. L'ammontare di tali sanzioni pecuniarie è recato dal testo del decreto-legge pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 25 marzo 2020, n. 79. Peraltro, il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 19 è stato licenziato con modificazioni dalla Camera dei deputati

sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. Quanto all'accertamento delle violazioni e al pagamento in misura ridotta si applica l'articolo 4, comma 3, del citato decreto-legge n. 19 del 2020<sup>4</sup>. Inoltre, la norma prevede che: all'atto dell'accertamento delle violazioni, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni; il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione; in caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.

Il comma 3 stabilisce che salvo che il fatto integri un delitto colposo contro la salute pubblica (art. 452 c.p.) – compresa l'epidemia – o comunque un più grave reato (doloso o colposo che sia), l'inosservanza della quarantena (di cui all'articolo 1, comma 6) è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265<sup>5</sup>, cioè con l'arresto da 3 a 18 mesi e con l'ammenda da 500 a 5.000 euro (pene così modificate dall'art. 4, comma 7 del D.L. n. 19).5.

**La RT** non considera nello specifico le singole norme.

**Al riguardo**, ritenuto il mero rilievo ordinamentale delle disposizioni in rassegna, nulla da osservare.

### **Articolo 3** ***(Disposizioni finali)***

Il comma 1 prevede che le misure di cui al presente decreto si applicano dal 18 maggio 2020 al 31 luglio 2020, fatti salvi i diversi termini previsti dall'articolo 1.

Il comma 2 afferma che le disposizioni del presente decreto si applicano 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.

Il comma 3 reca la clausola di invarianza, ivi stabilendosi che dall'attuazione del decreto non devono derivare 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.

**La RT** certifica, con particolare riferimento al comma 3, che ivi prevista la clausola di neutralità riferita a tutte le disposizioni contenute nel decreto prevede che le Amministrazioni coinvolte dalle norme contenute nel decreto provvederanno a valere delle sole risorse per esse già previste ai sensi della legislazione vigente.

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, sui commi 1-2, ivi trattandosi di disposizioni di rilievo meramente ordinamentale, non ci sono osservazioni.

Sul comma 3, riprendendo considerazioni già formulate a suo tempo<sup>5</sup>, dal momento che ivi è riportata la clausola di invarianza, e che la RT si limita a ribadire che

---

<sup>4</sup> Quest'ultimo, delinea il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa, specificandosi che: si applicano, per quanto non stabilito dall'articolo in esame, le disposizioni della Sezione I (Principi generali) e II (Applicazione) della legge n. 689 del 1981; è possibile procedere al pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta in base alle disposizioni del Codice della strada (art. 202, commi 1, 2 e 2.1 del D.Lgs. n. 285 del 1992).

<sup>5</sup> Nota di lettura n. 150, pagina 9.



L'attuazione decreto avverrà senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto le amministrazioni interessate provvederanno comunque alle attività ivi previste, mediante l'utilizzo delle sole risorse umane, strumentali e finanziarie che sono già disponibili a legislazione vigente, va rammentato che l'articolo 17, comma 6-*bis*, della legge di contabilità, prescrive che in presenza di disposizioni corredate da siffatte clausole di neutralità, la RT dovrebbe sempre riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, nonché l'illustrazione, per ciascuna disposizione, dei dati e degli elementi che risultino idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, mediante l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, anche attraverso la loro riprogrammazione. In definitiva, recando tutti gli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità e la documentata dimostrazione circa l'invarianza di effetti sui saldi di finanza pubblica<sup>6</sup>.

In ogni caso, rimane espressamente preclusa la validità di tali clausole in presenza di spese di natura giuridicamente obbligatoria, onde evitarsi il rischio di una elusione dei contenuti previsti dalla legge di contabilità nonché dell'aggiramento dell'obbligo di copertura finanziaria<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> In proposito, sul piano più tecnico contabile, la Circolare n. 32/2010 del Dipartimento della R.G.S., dedicando un apposito paragrafo alle clausole di neutralità (4.2) riferisce infatti che " la relazione dovrà riportare i dati e gli elementi che giustifichino l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria), utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, fermo restando il divieto di utilizzo di risorse in essere per oneri nuovi o maggiori.". Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S., I.G.B. Circolare n. 32/2010, pagina 4-5.

<sup>7</sup> Nella recente III relazione quadrimestrale 2019 sulla tecnica di quantificazione degli oneri l'Organo di controllo ha sottolineato circa la frequente presentazione di clausole di neutralità che non sempre "la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questo ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio. Non appare inutile ricordare infine, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l'esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia.". Cfr. Corte dei conti, SS.RR. in sede di Controllo, Deliberazione n. 3/2020, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nel III quadrimestre 2019, pagine 6-7.

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Apr 2020

[Nota di lettura n. 141](#)

**A.S. 1721:** "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019"

Mag 2020

[Nota di lettura n. 142](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (**Atto del Governo n. 162**)

"

[Nota di lettura n. 147](#)

**A.S. 1786:** "Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta COVID-19"

"

[Nota breve n. 15](#)

Le previsioni economiche di primavera 2020 della Commissione europea

"

[Nota di lettura n. 143](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (**Atto del Governo n. 167**)

"

[Nota di lettura n. 144](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (**Atto del Governo n. 169**)

"

[Nota di lettura n. 145](#)

Veicoli fuori uso (**Atto del Governo n. 166**)

"

[Nota di lettura n. 146](#)

Discariche di rifiuti (**Atto del Governo n. 168**)

"

[Nota di lettura n. 148](#)

**A.S. 1799:** "Conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, recante misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati"

"

[Nota di lettura n. 149](#)

**A.S. 1800:** "Conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 30, recante misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2"

"

[Nota di lettura n. 150](#)

**A.S. 1811:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2020, n.19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" (Approvato dalla Camera dei deputati)

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