

IL DECRETO-LEGGE N. 172 DEL 2020: “IL DECRETO NATALE”

*Il decreto-legge n. 172, così come modificato durante l'iter alla Camera, ha inteso rafforzare le **misure per il contenimento del contagio da Covid-19** in occasione delle **festività natalizie e di inizio del nuovo anno**, per l'acuirsi dei rischi di rapidissima evoluzione dei contagi collegati a fenomeni di assembramenti ancora più frequenti nel periodo festivo. Un decreto, quindi, che, per quanto riguarda le misure adottate, ha **già esaurito i propri effetti**.*

Il provvedimento riproduce in parte le norme già previste dal DL n. 158/2020 per l'analogo periodo natalizio ([AC 2812](#)), e le disposizioni contenute nel DL n. 1/2021 ([AC 2847](#)), decreti che vengono abrogati dall'articolo 1 del disegno di legge di conversione, dopo l'approvazione degli emendamenti del Governo, presentati nel corso dell'esame in sede referente presso le Commissioni riunite X e XII.

*È stato così **integrato il quadro delle misure adottate**, finalizzato a rafforzare le disposizioni per il **contenimento del contagio** da Covid-19, nonché a disciplinare la progressiva **ripresa dell'attività scolastica in presenza**, a regolare la manifestazione del **consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci ricoverati** presso strutture sanitarie assistite, a prevedere la **concessione di un contributo a fondo perduto** ai soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività prevalente nei settori dei **servizi di ristorazione** in considerazione delle limitazioni della loro attività stabilite nel periodo delle festività natalizie, infine a rendere **effettivo il godimento del credito d'imposta per i canoni di locazione** degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda a favore delle **imprese turistiche**.*

*Il provvedimento, nella versione finale licenziata dalla Camera, si compone ora di 9 articoli, inclusa la disposizione sull'entrata in vigore, e di un [allegato](#) (codice Ateco). L'evolversi della pandemia e l'andamento dei decessi sul territorio nazionale hanno reso necessario e urgente adottare, in successione, questi tre decreti-legge confluiti in unico provvedimento, un'anomalia giustificata solo dalla situazione eccezionale in cui Governo e Legislatore si trovano a dover operare. Il presidente del Comitato per la legislazione, Stefano Ceccanti (PD), [intervvenuto sul tema in Aula](#), ha affermato: “si è andati troppo oltre nella prassi dei **“decreti Minotauro”**, cioè nei decreti che ne assorbono altri, precedenti o successivi. Superate queste leggi di conversione, che risentono anche del periodo festivo, occorre **tornare necessariamente alla regolarità di conversione autonoma di ciascun decreto**. Questo per due motivi. Anzitutto, rispetto alla **comprensibilità dei testi per i cittadini**. Quindi perché questa tecnica, obbligando ad attendere un nuovo decreto per assorbire i successivi o per decidere di inglobare i precedenti, è **una delle principali cause del***

cosiddetto monocameralismo di fatto. Un'anomalia che tanto criticiamo e che pertanto va superata aggredendone le cause”.

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del disegno di legge del Governo “Conversione in legge del decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid-19” ([AC 2835](#)) – relatori [Andrea Giarrizzo \(M5S\)](#), per la X Commissione Attività produttive e [Vito De Filippo \(PD\)](#), per la XII Commissione Affari sociali – e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

In evidenza il [parere](#) del Comitato per la legislazione espresso nella seduta del 12 gennaio 2021.

Si segnalano anche i nostri dossier:

n. 50. [Il decreto-legge n. 19 del 2020: una “cornice giuridica” per le misure urgenti contro il Covid-19;](#)

[Coronavirus: le principali misure adottate dal Governo](#)

MISURE URGENTI PER LE FESTIVITÀ NATALIZIE E DI INIZIO ANNO NUOVO

Il provvedimento contiene, come è noto, **disposizioni per le festività natalizie e di inizio di nuovo anno** recependo in parte alcune disposizioni del citato DL n. 158/2020.

In particolare, l'articolo 1 **comma 1**, stabilisce che, **dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021 è vietato**, nell'ambito del territorio nazionale, **ogni spostamento in entrata e in uscita tra i territori di diverse regioni o province autonome**, e nelle giornate **del 25 e del 26 dicembre 2020 e del 1° gennaio 2021 è vietato** altresì ogni **spostamento tra comuni**, salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. Nei **giorni festivi e prefestivi compresi tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021** (vale a dire 24, 25, 26, 27 e 31 dicembre 2020, e 1, 2 e 3, 5 e 6 gennaio 2021), sull'intero territorio nazionale si applicano le misure previste dall'articolo 3 del DPCM 3 dicembre 2020 **per le zone a massimo rischio** (cd. **aree rosse**), mentre nei restanti giorni (**28, 29, 30 dicembre 2020 e 4 gennaio 2021**) quelle di cui all'articolo 2 del medesimo decreto (cd. **aree arancioni**).

Sono tuttavia **consentiti gli spostamenti dai piccoli comuni**, vale a dire con popolazione al di sotto dei cinquemila abitanti, fino ad una distanza di massimo 30 chilometri, con **esclusione** in ogni caso degli **spostamenti verso i capoluoghi di provincia**.

Durante i giorni compresi **tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021** lo **spostamento verso le abitazioni private** è consentito **una sola volta al giorno**, dalle ore 5 alle 22, verso una sola abitazione che si trova nella medesima regione e **nei limiti di due persone**, ulteriori rispetto a quelle già conviventi in tali abitazioni, ad esclusione dei minori di anni 14 sui quali tali persone esercitino la responsabilità genitoriale, e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

Viene comunque **consentito il rientro alla propria residenza, domicilio o abitazione**, con **esclusione degli spostamenti verso le seconde case ubicate** in un'altra regione o provincia autonoma.

Durante l'intero periodo che va dal 24 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021 restano ferme le **misure emergenziali di contenimento adottate con DPCM**, ai sensi del DL n.19/2020, anche nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni (co. 2). I DPCM possono prevedere specifiche misure "anche indipendentemente dalla classificazione in livelli di rischio e scenario" (co. 2-*bis*).

Salvo che il fatto costituisca reato, il **mancato rispetto delle misure** di contenimento dell'epidemia è punito con la **sanzione amministrativa** del pagamento di una somma **da 400 a euro 1000**, non applicandosi le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità; se il mancato rispetto delle predette misure avviene **mediante l'utilizzo di un veicolo**, la sanzione è **umentata fino a un terzo**. Inoltre, nei casi in cui la violazione sia commessa **nell'esercizio di un'attività di impresa**, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della **chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni** (co. 3).

Con una modifica del decreto-legge n. 19 del 2020, si **estende da 30 a 50 giorni il termine massimo di durata delle misure** di contrasto della diffusione del Covid-19, adottate con DPCM, (co. 3-*bis*).

ULTERIORI DISPOSIZIONI URGENTI PER IL CONTENIMENTO DEL COVID-19

L'articolo 1-*bis*, inserito nel corso dell'esame in sede referente, prevede ulteriori disposizioni urgenti per il contenimento della diffusione del Covid-19, e recepisce il contenuto dell'articolo 1 del DL n. 1/2021.

Innanzitutto, **proroga dal 7 al 15 gennaio 2021 il divieto degli spostamenti** in entrata e in uscita tra i territori di diverse regioni o province autonome, fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. Sono comunque consentiti gli spostamenti finalizzati al rientro presso la propria residenza, domicilio o abitazione, con esclusione degli spostamenti verso le seconde case ubicate in altra regione o provincia autonoma (art. 1-*bis*, co. 1).

Dispone, invece, che nei **giorni 9 e 10 gennaio 2021** sull'intero territorio nazionale (ad eccezione delle cd. "zone rosse") si applichino le misure previste per la c.d. "zona arancione", di cui all'articolo 2 del DPCM 3 dicembre 2020. Restano comunque consentiti gli spostamenti dai piccoli comuni come previsto dall'articolo precedente (art. 1-*bis*, co.2).

Nelle cd. zone rosse, sino al 15 gennaio 2021, lo spostamento verso una sola abitazione privata avviene con le modalità previste sempre dall'articolo 1, comma 1(art. 1-*bis*, co. 3).

Prevista una norma di chiusura volta a prevedere che dal 7 al 15 gennaio restano comunque ferme, per quanto non disposto dal presente decreto, le misure adottate con DPCM e con ordinanza del Ministro della salute (co. 4).

MODIFICAZIONI URGENTI ALLA LEGISLAZIONE EMERGENZIALE

L'**articolo 1-ter** – che riproduce l'articolo 2 del DL n. 1/2021 – inserito sempre durante l'esame in sede referente, modifica la **procedura per l'individuazione degli scenari di rischio** come definita ai commi 16-*bis* e 16-*ter*, articolo 1, del DL n. 33/2020 (legge n.74/2020) per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, prevedendo **ulteriori criteri di valutazione per l'applicabilità delle misure aggiuntive e progressive** rispetto a quelle definite per l'intero territorio nazionale.

In particolare, viene aggiunto il comma 16-*quater* che stabilisce l'applicazione alle regioni, con ordinanza del Ministero della salute, di tali **misure aggiuntive e progressive** nei territori dove si manifesti un'**incidenza settimanale dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti** quando:

- si manifesti uno **scenario almeno di tipo 2** (situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo e valori dell'indice RT regionale tra 1 e 1,25), con un livello di rischio almeno moderato;
- si manifesti uno **scenario almeno di tipo 3** (situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo e valori dell'indice RT regionale tra 1,25 e 1,5), anche in questo caso con un livello di rischio almeno moderato.

In sede di prima applicazione e fino al 15 gennaio 2021, nelle more dell'adozione di un nuovo DPCM, il Ministro della salute, con propria ordinanza, applica le **misure attualmente previste per il contenimento della diffusione del Covid-19** a una o più regioni nel cui territorio si manifesti un'incidenza dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti in base agli scenari di rischio sopra delineati:

- secondo quanto previsto all'art. 2 del DPCM 3 dicembre 2020, area c.d. "zona arancione", se si profila lo scenario di tipo 2;
- secondo quanto previsto all'art. 3 del DPCM 3 dicembre 2020, area c.d. "zona rossa", se si profila lo scenario di tipo 3.

PROGRESSIVA RIPRESA DELL'ATTIVITÀ SCOLASTICA IN PRESENZA

L'**articolo 1-quater**, inserito in sede referente, recepisce il contenuto dell'articolo 4 del DL n. 1/2021 e disciplina innanzitutto in via legislativa la graduale ripresa dell'attività scolastica **in presenza nelle scuole secondarie di secondo grado** nel periodo **dal 7 al 16 gennaio 2021**, con due sotto-periodi, superando quanto previsto prima dal DPCM 3 dicembre 2020 e dall'ordinanza del Ministro della salute del 24 dicembre 2020.

In particolare, si dispone che nei **giorni 7, 8 e 9 gennaio 2021**, su tutto il **territorio nazionale**, l'attività didattica nelle **scuole secondarie di secondo grado** si svolge **a distanza per il 100 per cento** della popolazione studentesca. Nei giorni **dall'11 al 16 gennaio 2021**, nelle **regioni cosiddette rosse**, l'attività didattica delle **scuole secondarie di secondo grado** continua a svolgersi **a distanza per il 100 per cento** della popolazione studentesca; invece, nei giorni dall'11 al 16 gennaio 2021, **nelle altre regioni cosiddette gialle e arancioni**, le scuole secondarie di secondo grado adottano **forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica**, garantendo l'attività didattica in presenza **almeno al 50 per cento della popolazione studentesca**; la restante parte dell'attività didattica è svolta tramite il ricorso alla **didattica a distanza** (co. 1). Per lo stesso periodo,

dal 7 al 16 gennaio 2021, si conferma quanto previsto dal DPCM 3 dicembre 2020, circa la **possibilità** di svolgere **attività in presenza** anche nelle scuole secondarie di secondo grado, qualora **sia necessario l'uso di laboratori** o per mantenere una relazione educativa che realizzi l'effettiva **inclusione scolastica degli alunni con disabilità** e con bisogni educativi speciali (co. 2).

CONSENSO AL VACCINO ANTI COVID-19 PER I SOGGETTI INCAPACI RICOVERATI PRESSO LE RSA

L'articolo 1-*quinquies*, anche questo inserito nel corso dell'esame in sede referente, dispone relativamente alla **manifestazione del consenso** al trattamento sanitario del **vaccino** anti Covid per i **soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite**, RSA o comunque denominate. Esso recepisce il contenuto dell'articolo 5 del DL n. 1/2021.

Il comma 1 prevede che il consenso sia **espreso a mezzo di tutore, curatore o amministratore di sostegno**, ovvero del **fiduciario** previsto dalla legge n. 219 del 2017, che ha regolamentato le disposizioni anticipate di trattamento (DAT), con le quali il dichiarante enuncia i propri orientamenti sul fine vita. E, comunque, nel rispetto della volontà che l'interessato avrebbe presumibilmente espresso ove capace di intendere e di volere.

In caso di incapacità naturale, ovvero qualora il fiduciario, il tutore, il curatore o l'amministratore di sostegno manchino o non siano in alcun modo reperibili per almeno quarantotto ore, **il direttore sanitario** o, in difetto, **il responsabile medico** della residenza sanitaria assistenziale (RSA), o dell'analogha struttura comunque denominata, in cui la persona incapace è ricoverata **assume la funzione di amministratore di sostegno**, al solo fine della **prestazione del consenso**. In tali casi nel consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19 si dà atto delle ricerche svolte e delle verifiche effettuate per accertare lo stato d'incapacità naturale dell'interessato. In mancanza sia del direttore sanitario sia del responsabile medico della struttura, le attività previste sono svolte dal direttore sanitario della ASL territorialmente competente sulla struttura stessa o da un suo delegato (co. 2).

Il **“soggetto individuato”** (direttore sanitario, responsabile medico, ecc.), sentiti, quando già noti, il coniuge, la persona parte di unione civile o stabilmente convivente o, in difetto, il parente più prossimo entro il terzo grado, **se accerta che il trattamento vaccinale è idoneo** ad assicurare la migliore tutela della salute della persona ricoverata, esprime **in forma scritta il consenso informato** alla **somministrazione del trattamento vaccinale** anti Covid-19 e dei successivi eventuali richiami con le modalità previste per la persona interdetta e per la persona inabilitata (legge n. 219 del 2017), e ne dà comunicazione al dipartimento di prevenzione sanitaria competente per territorio (co. 3).

Il consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19 e dei successivi eventuali richiami, reso secondo le disposizioni richiamate è **immediatamente e definitivamente efficace**. Il consenso non può essere espresso **in difformità dalla volontà dell'interessato** o, in difetto, da quella delle **persone titolate ad esprimerlo**. Nondimeno, **in caso di rifiuto** di queste ultime, il direttore sanitario, o il responsabile medico della struttura in cui l'interessato è ricoverato, ovvero il direttore sanitario della ASL o il suo delegato, **può richiedere, con ricorso al giudice tutelare** (legge n. 219 del 2017), di essere **autorizzato a effettuare** comunque **la vaccinazione** (co. 4).

Qualora per varie ragioni non sia possibile procedere con le suddette modalità, il **consenso al trattamento vaccinale sottoscritto dall'amministratore di sostegno** è comunicato immediatamente, anche attraverso posta elettronica certificata, dalla direzione della struttura in cui l'interessato è ricoverato **al giudice tutelare competente** per territorio (co. 5). Il **giudice tutelare**, a sua volta, al termine di **quarantotto ore**, **convalida** con decreto motivato, immediatamente esecutivo, il consenso così espresso, ai sensi del comma 5, ovvero ne **rifiuta la convalida** (co. 6).

Entro le quarantotto ore successive, il decreto motivato del giudice tutelare è **comunicato all'interessato e al relativo rappresentante, a mezzo di posta certificata** presso la struttura dove la persona è ricoverata. Il decorso del termine priva di ogni effetto il provvedimento del giudice tutelare che sia comunicato successivamente (co. 7). Il comma 8 sottolinea che il consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19 e dei successivi eventuali richiami è privo di effetti fino alla comunicazione del decreto di convalida. Viene tuttavia previsto che **decorso il termine** di cui al comma 7 senza che sia stata effettuata la comunicazione ivi prevista, **il consenso espresso** ai sensi del comma 5 **si considera a ogni effetto convalidato** e acquista definitiva efficacia ai fini della somministrazione del vaccino (co. 9).

In caso di **rifiuto della somministrazione del vaccino o del relativo consenso da parte del direttore sanitario** o del **responsabile medico**, ovvero del **direttore sanitario della ASL o del suo delegato, il coniuge, l'altra parte di unione civile**, o stabilmente **convivente**, e i **parenti fino al terzo grado** possono ricorrere al giudice tutelare affinché disponga la sottoposizione al trattamento vaccinale (co. 10).

CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA

L'articolo 1-*sexies*, inserito nel corso dell'esame referente, dispone che per l'attuazione degli articoli da 1-*bis* a 1-*quinquies* **non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica** e che le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

CONTRIBUTO ALL'ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI RISTORAZIONE

Al fine di sostenere gli operatori dei settori economici interessati dalle misure restrittive fin qui esaminate, è riconosciuto un contributo a fondo perduto, nel limite massimo di **455 milioni** di euro per il 2020 e di **190 milioni** di euro per il 2021, a favore dei soggetti che, alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, hanno la **partita IVA attiva** e dichiarano di svolgere come **attività prevalente** una di quelle riferite ai **Codici ATECO** riportati nella [tabella allegata](#) al decreto-legge, che si riguarda specificamente il settore delle **attività di ristorazione**. Il contributo non spetta ai soggetti che hanno attivato la partita IVA a **partire dal 1° dicembre 2020**. Essendo richiesta una partita attiva, questa non deve essere stata chiusa al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge (art. 2, co. 1).

La misura **spetta esclusivamente ai soggetti** che hanno **già beneficiato del contributo** a fondo perduto **previsto dall'articolo 25 del decreto-legge n. 34 del 2020, il cd. "decreto Rilancio"**, che non abbiano restituito il predetto ristoro. Al fine di rendere quanto più rapida possibile la corresponsione del contributo, la norma stabilisce che esso venga **accreditato** dall'Agenzia delle entrate direttamente **sul conto corrente bancario o postale dei**

soggetti beneficiari (art. 2, co. 2). L'ammontare del contributo è pari a quello già erogato con il "Decreto Rilancio" (co. 3), in ogni caso, l'importo del contributo non può essere superiore a euro 150.000 (co. 4). In quanto compatibili, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 25, commi da 7 a 14, del decreto-legge n. 34 del 2020. L'applicazione delle disposizioni è subordinata al rispetto dei limiti e delle condizioni Commissione europea per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19 (co. 6), mentre il comma 7 dispone in merito alla copertura degli oneri.

CREDITO DI IMPOSTA PER CANONI DI LOCAZIONE DEGLI IMMOBILI AD USO NON ABITATIVO

Il **credito d'imposta** per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, che spetta **fino al 30 aprile 2021** alle **imprese turistico-ricettive, alle agenzie di viaggio e ai *tour operator***, è attribuito a condizione che questi ultimi abbiano subito una **diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nel mese di riferimento dell'anno 2021 di almeno il 50 per cento** rispetto allo stesso mese del 2019, anno in cui non operavano le restrizioni dovute alla pandemia. Ciò al fine di **rendere effettivo il godimento di detto credito d'imposta** (art. 2-bis).