



D.L. 172/2020 - Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del COVID-19

A.C. 2835-A

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2835-A
Titolo:	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
Iniziativa:	Governativa

Contenuto

Il decreto legge in esame, come modificato nel corso dell'esame in sede referente, detta **disposizioni e misure di vario contenuto**: esso è finalizzato a rafforzare le misure 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, e 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.

Il provvedimento riproduce in parte le misure già previste dal [D.L. n. 158/2020](#) per il periodo delle festività natalizie (A.C. 2812), e le disposizioni contenute nel [D.L. n. 1/2021](#), decreti che vengono conseguentemente abrogati dall'articolo 1 del disegno di legge di conversione: le norme in essi contenute sono state inserite nel testo da emendamenti del Governo nel corso dell'esame in sede referente presso le Commissioni riunite X e XII.

Il decreto-legge si compone di **8 articoli** e di **un allegato**.

Articolo 1 (Misure urgenti per le festività natalizie e di inizio anno nuovo)

L'articolo 1, modificato in sede referente, dispone sulle **misure urgenti per le festività natalizie e di inizio anno nuovo**, recependo in parte alcune disposizioni del citato [D.L. n. 158/2020](#).

Il **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 [D.P.C.M. 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).

Riguardo alla **classificazione di rischio e scenario**, si ricorda che il [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020](#), a seguito del **peggioramento del tasso di contagiosità del virus Sars-CoV-2**, ha previsto, a partire **dal 6 novembre e fino al 3 dicembre, misure più restrittive su tutto il territorio nazionale** rispetto al precedente DPCM del 24 ottobre 2020, sostituendo quest'ultimo e prevedendo un inasprimento delle misure di contenimento del contagio in alcune regioni caratterizzate, in base a specifici parametri, da uno scenario di **elevata gravità** (cd. aree arancioni, alle quali sono applicabili le misure di cui all'articolo 2 del citato DPCM del 3 novembre) o **massima gravità** (cd. aree rosse, alle quali sono applicabili le misure di cui all'articolo 3), in entrambi i casi con un livello di rischio maggiore rispetto alle restanti aree del territorio nazionale (cd. aree gialle, cui sono state applicate le misure dell'art. 1). A partire **dal 4 dicembre**, le misure di contenimento del contagio sono state **ulteriormente irrigidite** con il [DPCM 3 dicembre 2020](#), in sostituzione delle disposizioni del decreto del mese precedente, in vista delle **festività di fine anno** e per la prima metà del mese di gennaio 2021, anche in ragione di quanto previsto dal [D.L. n.158/2020](#) .

Si osserva che gli scenari vengono definiti sulla base del **monitoraggio dei dati epidemiologici** secondo quanto stabilito nel documento di "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase del periodo autunno-invernale](#)", condiviso dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, nonché sulla base dei dati elaborati dalla **cabina di regia** di cui al [decreto 30 aprile 2020](#) che ha adottato **21 criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario**, sentito il Comitato tecnico scientifico sui dati monitorati.

In base a tali dati di monitoraggio sono individuate, con **ordinanza del Ministro della salute**, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, quali Regioni rientrano nei **diversi scenari di gravità dei contagi**, alle quali si applicano le misure restrittive previste ai primi tre articoli del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in misura crescente in base del grado di gravità dello scenario, dall'articolo 1 all'articolo 3 (v. [tabella sintetica di confronto sulle misure restrittive](#)).

Da ultimo, l'[Ordinanza dell'11 dicembre 2020](#) ha modificato gli scenari di rischio di alcune regioni: **con efficacia dal 13 al 27 dicembre**, salvo diversa classificazione, nessuna Regione rimane in zona a massimo rischio contagio da Covid-19 (cd. area rossa), mentre in zona cd. arancione - cui si applicano le misure di cui all'articolo 2 del [DPCM 3 dicembre 2020](#) - vi sono la Prov. aut. Bolzano, Campania, Toscana e Valle d'Aosta, oltre che l'Abruzzo (ultima regione ad essere rimasta in zona rossa prima dell'Ordinanza in commento). Tutte le rimanenti Regioni sono classificate in zona di rischio moderato (cd. area gialla), salvo misure più restrittive adottate dalle singole Regioni.

Il comma 1 in esame prevede che 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 viene inoltre 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 tale 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.

In merito si ricorda che ai sensi dell'articolo 43 del codice civile, il **domicilio** di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi; la **residenza**, invece, è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

Nell'ambito delle misure per il contenimento dell'emergenza epidemiologica, il legislatore ha più volte fatto ricorso alle categorie sopra menzionate. In particolare:

- in relazione alle misure di limitazione della circolazione delle persone, si fa riferimento all'allontanamento "dalla propria residenza, domicilio o dimora", fatta eccezione agli spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (si v. art. 1, co. 2, lettera a), D.L. 19 del 2020);
- il concetto di "**abitazione**" è stato utilizzato insieme con la dimora, ossia il luogo in cui il soggetto si trova occasionalmente, per descrivere le misure relative alla quarantena (si v. art. 1, co. 2, lettera e), D.L. 19 del 2020 e art. 1, co. 6, DL 33 del 2020);
- il concetto di dimora è utilizzato ad esempio dal DL 19/2020 in merito alla possibilità di "limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora" (si v. art. 1, co. 2, lettera a), D.L. 19 del 2020);
- nei DPCM tali termini sono più volte adottati in diversi ambiti. In particolare, relativamente ai divieti di spostamento tra territori all'interno dello Stato o da e per Stati esteri introdotti con i DPCM adottati ai sensi dell'art. 2, co. 1, del D.L. 19 del 2020, è stato di norma fatto salvo il "rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza" (si cfr., tra gli altri, art. 2, co. 4, DPCM 3 novembre 2020; art. 4, DPCM 24 ottobre 2020).

Ai sensi del **comma 2** durante l'intero periodo che va dal 24 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021 restano ferme le misure adottate con D.P.C.M. ai sensi dell'articolo 2, comma 1 del [D.L. n.19/2020](#), convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020.

Si ricorda che l'articolo 2 del [D.L. n. 19/2020](#) ha previsto l'adozione delle **misure emergenziali di contenimento** (v. *supra*) 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 citati 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 sono tenuti ad illustrarne il contenuto preventivamente alle Camere, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630.

Attualmente le disposizioni del [D.P.C.M. 3 dicembre 2020](#) sono in vigore dal 4 dicembre 2020 (in sostituzione di quelle del D.P.C.M. del 3 novembre 2020) fino al 15 gennaio 2021.

Per quanto riguarda gli spostamenti interregionali e fra comuni, si rinvia a quanto disposto al decreto legge in esame. A tali disposizioni si aggiunge la conferma del divieto di spostamenti (se non con autocertificazione per comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità ovvero per motivi di salute) dalle ore 22,00 alle ore 5,00 del giorno successivo, nonché un rafforzamento di tale divieto nella notte di Capodanno quando la circolazione sarà

sospesa dalle ore 22,00 del 31 dicembre 2020 fino alle ore 7,00 del 1° gennaio 2021 (art. 1, comma 3).

Per quanto riguarda gli spostamenti da/per l'estero, per ciascun elenco di paesi si prevedono differenti limitazioni. Per il periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, sono previste misure ancora più stringenti (per l'articolazione delle misure si rinvia al sito [Viaggiare sicuri](#) del Ministero degli affari esteri e della cooperazione).

Resta fermo l'obbligo di utilizzare dispositivi di protezione delle vie respiratorie nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto (con specifiche eccezioni chiaramente indicate) e ne è fortemente raccomandato l'uso anche all'interno delle abitazioni private in presenza di persone non conviventi.

Inoltre, per evitare assembramenti nei centri urbani, si consente, per tutta la giornata o in determinate fasce orarie, la chiusura al pubblico di strade o piazze considerate a rischio, fatta salva la possibilità di accesso e deflusso agli esercizi commerciali legittimamente aperti e alle abitazioni private (art. 1, comma 5). Nei locali pubblici e aperti al pubblico, nonché in tutti gli esercizi commerciali resta l'obbligo di esporre all'ingresso del locale un cartello con il numero massimo di persone ammesse contemporaneamente nel locale medesimo, sulla base dei protocolli e delle linee guida vigenti.

L'art. 1, comma 10, del D.P.C.M. 3 dicembre 2020 enumera poi le misure da applicarsi sull'intero territorio nazionale allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19. Fra le misure specifiche applicabili nel periodo compreso fra il 4 dicembre 2020 e il 15 gennaio 2021 si ricordano le seguenti:

- i soggetti con infezione respiratoria caratterizzata da febbre (maggiore di 37,5°) devono rimanere presso il proprio domicilio, contattando il proprio medico curante (lett. a));
- possibilità di svolgere soltanto eventi e competizioni - di livello agonistico e riconosciuti di preminente interesse nazionale - riguardanti gli sport individuali e di squadra organizzati dalle rispettive federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva ovvero da organismi sportivi internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico. Le sessioni di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, degli sport individuali e di squadra, partecipanti alle competizioni e muniti di tessera agonistica, sono consentite a porte chiuse (lett. e)). Al fine di consentire il regolare svolgimento di tali competizioni sportive, a cui sia prevista la partecipazione di atleti, tecnici, giudici e commissari di gara, e accompagnatori provenienti da Paesi per i quali l'ingresso in Italia è vietato o per i quali è prevista la quarantena, questi ultimi, prima dell'ingresso in Italia, devono avere effettuato un test molecolare o antigenico per verificare lo stato di salute. Tale test non deve essere antecedente a settantadue ore dall'arrivo in Italia e i soggetti interessati, per essere autorizzati all'ingresso in Italia, devono essere in possesso dell'esito che ne certifichi la negatività e riporti i dati anagrafici della persona sottoposta al test per gli eventuali controlli. In caso di esito negativo del tampone i soggetti interessati sono autorizzati a prendere parte alla competizione sportiva internazionale sul territorio italiano, in conformità con lo specifico protocollo adottato dall'ente sportivo organizzatore dell'evento (lett. h));
- lo svolgimento delle manifestazioni pubbliche è consentito soltanto in forma statica, a condizione che, nel corso delle stesse, siano osservate le distanze sociali prescritte e le altre misure di contenimento (lett. i)). Sono sospese le attività che abbiano luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso. Sono vietate le feste nei luoghi al chiuso e all'aperto, ivi comprese quelle conseguenti alle cerimonie civili e religiose. Con riguardo alle abitazioni private, è fortemente raccomandato di non ricevere persone diverse dai conviventi, salvo che per esigenze lavorative o situazioni di necessità e urgenza (lett. n));
- consentita l'apertura al pubblica delle biblioteche dove i relativi servizi sono offerti su prenotazione e degli archivi (lett. r));
- a decorrere dal 7 gennaio 2021, al 75 per cento della popolazione studentesca delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado è garantita l'attività didattica in presenza. Per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, presso ciascuna prefettura - UTG e nell'ambito della Conferenza provinciale permanente è istituito un tavolo di coordinamento, presieduto dal prefetto, per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in funzione della disponibilità di mezzi di trasporto a tal fine utilizzabili, volto ad agevolare la frequenza scolastica anche in considerazione del carico derivante dal rientro in classe di tutti gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado. Inoltre, le scuole secondarie di secondo grado sono tenute a modulare il piano di lavoro del personale ATA, gli orari delle attività didattiche per docenti e studenti, nonché degli uffici amministrativi in modo da facilitare in rientro in classe degli studenti delle superiori. La lettera in esame reca inoltre indicazioni puntuali sui corsi di formazione per i quali è consentita la frequenza in presenza (lett. s));
- tenuto conto delle indicazioni fornite dal Ministero della salute, le articolazioni territoriali del Servizio sanitario nazionale assicurano al Ministero della giustizia idoneo supporto per il contenimento della diffusione del contagio del COVID-19, anche mediante adeguati presidi idonei a garantire, secondo i protocolli sanitari elaborati dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, i nuovi ingressi negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni. I casi sintomatici dei nuovi ingressi sono posti in condizione di isolamento dagli altri detenuti (lett. ee));
- fino al 6 gennaio 2021, l'apertura degli esercizi commerciali al dettaglio è consentita fino alle ore 21,00, mentre nelle giornate festive e prefestive sono chiusi gli esercizi commerciali presenti all'interno dei mercati e dei centri commerciali, gallerie commerciali, parchi commerciali ed altre strutture ad essi assimilabili, a eccezione delle farmacie, parafarmacie, presidi sanitari, punti vendita di generi alimentari, di prodotti agricoli e florovivaistici, tabacchi ed edicole (lett. ff));
- le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) sono consentite dalle ore 5,00 fino alle ore 18,00; il consumo al tavolo è consentito per un massimo di quattro persone per tavolo, salvo che siano tutti conviventi; dopo le ore 18,00 è vietato il consumo di cibi e bevande nei luoghi pubblici e aperti al pubblico; resta consentita senza limiti di orario la ristorazione negli alberghi e in altre strutture ricettive limitatamente ai propri clienti, che siano ivi alloggiati; dalle ore 18,00 del 31 dicembre 2020 e fino alle ore 7,00 del 1° gennaio 2021, la ristorazione negli alberghi e in altre strutture ricettive è consentita solo con servizio in camera; resta sempre consentita la ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché fino alle ore 22,00 la ristorazione con

- asporto, con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze (*lett. gg*);
- a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento; detto coefficiente sostituisce quelli diversi previsti nei protocolli e linee guida vigenti (*lett. mm*);
- sono chiusi gli impianti nei comprensori sciistici; gli stessi possono essere utilizzati solo da parte di atleti professionisti e non professionisti, riconosciuti di interesse nazionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dal Comitato italiano paralimpico (CIP) e/o dalle rispettive federazioni per permettere la preparazione finalizzata allo svolgimento di competizioni sportive nazionali e internazionali o lo svolgimento di tali competizioni. A partire dal 7 gennaio 2021, gli impianti sono aperti agli sciatori amatoriali solo subordinatamente all'adozione di apposite linee guida da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome e validate dal Comitato tecnico-scientifico (*lett. oo*).

Le misure sopra elencate sono applicabili in tutto il territorio nazionale. Gli artt. 2 e 3 del decreto dispongono invece misure specifiche per le aree del territorio nazionale, che a seguito di ordinanze del Ministro della salute, sono collocate in "scenari di tipo 3 o 4" (v. *infra*).

Il comma 2-bis dell'articolo 1 in esame, dispone poi che con riguardo all'intero territorio nazionale, nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2 del citato [D.L. n. 19/2020](#) possono prevedere specifiche misure tra quelle previste al comma 2 dell'articolo 1 del D.L. 19/2020, anche indipendentemente dalla classificazione in livelli di rischio e scenario.

La violazione delle disposizioni del decreto in esame, di quelle del [D.L. n. 158/2020](#), e di quelle di cui agli articoli 1 e 2 del [D.L. n. 1/2021 \(comma 3\)](#), è sanzionata ai sensi dell'articolo 4 di [D.L. 19/2020](#), convertito con modificazioni, dalla legge n. 35/2020.

In proposito, si ricorda che l'articolo 4, comma 1, del D.L. 19/2020 prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia di cui all'articolo 1 comma 2 e' punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000 e non si applicano 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 predetta sanzione è aumentata fino a un terzo.

A sua volta, l'art. 2, comma 1, del D.L. 33/2020 prevede che salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'[articolo 650 del codice penale](#), "le violazioni delle disposizioni del presente decreto, ovvero dei decreti e delle ordinanze emanati in attuazione del presente decreto, sono punite con la sanzione amministrativa di cui all'[articolo 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19](#)". 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". Il comma 2 reca inoltre disposizioni per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni.

L'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 dispone che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

L'articolo 650 del codice penale dispone che chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a 206 euro.

Il comma 3-bis infine, modificando il comma 1 dell'articolo 1 del citato [D.L. 19/2020](#), estende a cinquanta giorni (in precedenza trenta) il termine massimo di durata delle misure di contrasto alla diffusione del virus Covid-19 disciplinate dalla citata disposizione.

In linea generale va ricordato che il decreto-legge 19/2020, in relazione al perdurare dell'emergenza dovuta alla diffusione, ormai pandemica, del virus COVID-19, ha disciplinato in un atto di rango primario le misure eventualmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti. Il decreto-legge 125/2020 ha poi prorogato il termine di efficacia delle disposizioni dettate dai decreti-legge nn. 19, 33 e 83 del 2020. Allo stesso tempo la delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020 ha prorogato lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 al 31 gennaio 2020.

Per quanto qui interessa, l'**art. 1, comma 1, del decreto-legge 19/2020** ha consentito l'adozione di una o più delle misure emergenziali di contenimento, elencate in maniera dettagliata dal successivo comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus.

Più in particolare, le **misure emergenziali** che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 19/2020 possono essere adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, sono le seguenti:

- la limitazione della **circolazione** delle persone, anche in relazione all'allontanamento dalla propria residenza, domicilio o dimora, se non per spostamenti individuali limitati nel tempo o nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni (**lettera a**);
- la **chiusura** al pubblico di strade urbane, parchi, aree da gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici (**lettera b**);
- la limitazione o il divieto di **allontanamento** o di **ingresso in territori comunali**, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale (**lettera c**);
- l'applicazione della misura della **quarantena precauzionale** ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate al di fuori del territorio italiano (**lettera d**);

- il **divieto assoluto di allontanarsi** dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus (**lettera e**);
- la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione o **di assembramento** in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso (**lettera g**);
 - la sospensione delle **cerimonie civili e religiose** e la limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (**lettera h**);
 - l'adozione di **protocolli sanitari d'intesa con la Chiesa e le confessioni religiose** diverse dalla cattolica per la definizione delle misure necessarie per lo svolgimento delle **funzioni religiose** in condizioni di sicurezza (**lettera h-bis**);
 - la 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 (**lettera i**);
 - la sospensione dei **congressi**, di ogni tipo di evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza (**lettera l**);
 - la 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, centri 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 (**lettera m**);
 - la limitazione o la sospensione delle **attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto** o in luoghi aperti al pubblico, garantendo comunque che **siffatta attività sportiva e motoria sia svolta** - individualmente o, nel caso di minore o persona non completamente autosufficiente, con un accompagnatore - **a condizione che sia rispettata la distanza interpersonale di un metro, o di due metri per l'attiva sportiva** (**lettera n**);
 - la possibilità di disporre o di demandare alle autorità statali e regionali competenti la limitazione, riduzione, sospensione di **servizi di trasporto** di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo e marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale: **in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone** è consentita solo se il **gestore** del servizio predisponga le condizioni affinché sia rispettata una **distanza interpersonale di sicurezza**, predeterminata e adeguata (**lettera o**);
 - la sospensione dei **servizi educativi dell'infanzia** di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 65/2017 ("Istituzione del sistema di integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni") 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 dei **corsi professionali** e delle attività formative svolti da altri enti pubblici, anche territoriali e locali, e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza (**lettera p**);
 - la 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 (**lettera q**);
 - la limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico, ovvero la chiusura, dei **musei** e degli altri istituti e luoghi della cultura (di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, recato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi (**lettera r**);
 - la 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 (**lettera s**);
 - la limitazione o sospensione delle **procedure concorsuali** e selettive, ad esclusione dei concorsi per il personale sanitario e socio-sanitario, finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi (**lettera t**);
 - la limitazione o sospensione delle attività commerciali di **vendita al dettaglio o all'ingrosso**, ad eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità, da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio (**lettera u**);
 - la limitazione o sospensione delle attività di **somministrazione al pubblico di bevande e alimenti**, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, comprese le attività di bar e ristoranti (**lettera v**). **Dalla limitazione sono esentati le mense e i servizi di catering continuativo su base aziendale**, così tenuti a garantire la distanza di sicurezza interpersonale di **almeno un metro**. Del pari **esentata è la ristorazione con consegna a domicilio o da asporto**, nel rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie per il confezionamento e il trasporto, e fermi gli obblighi di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro, di non consumare i prodotti all'interno e di non sostare nelle immediate vicinanze dei locali (**lettera v**);
 - la limitazione o sospensione di altre **attività d'impresa o professionali**, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e - laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento - con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale (**lettera z**);
 - la limitazione o **sospensione** dello svolgimento di **fiere e mercati**, ad eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità (**lettera aa**);
 - la previsione di specifici divieti o limitazioni per gli **accompagnatori dei pazienti** nelle sale di attesa dei dipartimenti di emergenza-urgenza e accettazione e dei reparti di pronto soccorso (**lettera bb**);
 - il divieto o la limitazione dell'**accesso di parenti e visitatori in strutture di ospitalità e lungodegenza**,

residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative, strutture residenziali per persone con disabilità o per anziani, autosufficienti e non, nonché istituti penitenziari e istituti penitenziari per minori (**lettera cc**). A tali ipotesi è **aggiunta** la sospensione dei **servizi nelle strutture semiresidenziali e residenziali per minori e per persone con disabilità** o non autosufficienti, per persone con disturbi mentali e per persone con dipendenza patologica. **In ogni caso sono garantiti gli incontri tra genitori e figli, autorizzati dall'autorità giudiziaria, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie.** Ove non siano possibili in presenza, sono in collegamento **da remoto**;

- la previsione di **obblighi di comunicazione** al Servizio sanitario nazionale a carico di coloro che abbiano effettuato **transito e sosta in zone a rischio epidemiologico**, come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute (**lettera dd**);
- l'adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico (**lettera ee**);
- la predisposizione di modalità di **lavoro agile** (cfr. *sub* la precedente lettera s), anche in deroga alla disciplina vigente (**lettera ff**);
- la 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 (**lettera gg**); per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;
- le eventuali **esclusioni dalle limitazioni** alle attività economiche di cui al presente **comma 2**, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate (**lettera hh**);
- obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione individuale - DPI, con possibilità di prevederne l'obbligatorietà dell'utilizzo nei luoghi al chiuso diversi dalle abitazioni private e in tutti i luoghi all'aperto ad eccezione ad eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi, e comunque con salvezza dei protocolli e delle linee guida anti-contagio previsti per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché delle linee guida per il consumo di cibi e bevande, restando esclusi da detti obblighi: 1) i soggetti che stanno svolgendo attività sportiva; 2) i bambini di età inferiore ai sei anni; 3) i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità (**lettera hh-bis**).

Articolo 1-bis (Ulteriori disposizioni urgenti per il contenimento della diffusione da 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 [D.L. n. 1/2021](#) (*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

Il **comma 1** proroga dal 7 al 15 gennaio 2021 il divieto - già vigente nel corso delle festività ai sensi dell'articolo 1- 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.

Il **comma 2** dispone, invece, che nei giorni 9 e 10 gennaio 2021 sull'intero territorio nazionale (ad eccezione delle cd. "zone rosse", cui si applicano le misure di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020) si applichino le misure previste per la c.d. "zona arancione", di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020 (cfr. *supra* art. 1). Restano comunque consentiti gli spostamenti dai comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti e per una distanza non superiore a 30 chilometri dai relativi confini, con esclusione in ogni caso degli spostamenti verso i capoluoghi di provincia.

Il **comma 3** prevede, inoltre, che, nelle cd. zone rosse, sino al 15 gennaio 2021, lo spostamento verso una sola abitazione privata sia consentito una volta al giorno, in un arco temporale compreso fra le ore 05,00 e le ore 22,00, e nei limiti di due persone, ulteriori rispetto a quelle ivi già conviventi, oltre ai minori di anni 14 sui quali tali persone esercitino la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi.

Il **comma 4** contiene una norma di chiusura volta a prevedere che nell'intero periodo di cui al comma 1 - vale a dire dal 7 al 15 gennaio - restano comunque ferme, per quanto non disposto dal presente decreto, le misure adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e con ordinanza del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2, del [D.L. n. 19/2020](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 (cfr. *supra*).

Articolo 1-ter (Modificazioni urgenti alla legislazione emergenziale)

L'**articolo 1-ter** - che riproduce l'articolo 2 del [D.L. n. 1/2021](#) - inserito durante l'esame in sede referente, modifica la **procedura per l'individuazione degli scenari di rischio** ai fini del contenimento della diffusione del COVID-19 definita ai commi 16-*bis* e 16-*ter*, articolo 1, del [D.L. n. 33/2020](#) (L. 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, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del [D.L. 19/2020](#) (Legge 35/2020), individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare, al predetto articolo 1 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 ove 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 proposito si rammenta che l'articolo 1, comma 2, del D.L. 19/2020 (L. 35/2020) elenca una serie di misure restrittive e limitative delle libertà personali (cfr. *supra* art. 1), che possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità, al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso. Si sottolinea che il DL. 19/2020, in ragione del perdurare dell'emergenza dovuta all'evolversi della situazione epidemiologica COVID-19 e del forte incremento in Italia dei casi e dei decessi, è diretto a tipizzare in un atto di rango primario, le misure potenzialmente applicabili su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, per contenere e contrastare i rischi sanitari conseguenti, per periodi di tempo predeterminati. In particolare, si prevede che su specifiche parti del territorio nazionale, ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possano essere adottate, con le tipologie di provvedimenti individuate dal decreto-legge in esame, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte, fino al 31 luglio 2020 (ora 31 gennaio 2021).

In sede di prima applicazione e fino al 15 gennaio 2021, nelle more dell'adozione di un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il **comma 2** prevede che il Ministro della salute, con propria ordinanza, applichi le **misure attualmente previste per il contenimento della diffusione del COVID-19** (dal D.P.C.M. del 3 dicembre 2020) 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" (lett. a)), se si profila lo scenario di tipo 2;
- secondo quanto previsto all'art. 3 del DPCM 3 dicembre 2020, area c.d. "zona rossa" (lett. b)), se si profila lo scenario di tipo 3.

Qui una tabella riassuntiva delle misure di cui ai citati [articoli 2 e 3 del DPCM 3 dicembre 2020](#).

Le Ordinanze del Ministero della salute previste in sede di prima applicazione sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale del 9 gennaio 2021, con efficacia dal 10 al 15 gennaio 2021, per le regioni [Lombardia](#), [Veneto](#), [Emilia Romagna](#), [Calabria](#), [Sicilia](#), prevedendo per tutte le citate Regioni, l'applicazione dal 10 al 15 gennaio 2021, nelle more del nuovo DPCM, delle misure di "area arancione" (art. 2 del DPCM 3 dicembre 2020).

I citati commi 16-*bis* e 16-*ter* dell'articolo 1 del [D.L. 33/2020](#) hanno in particolare definito la procedura a carattere automatico per l'**applicazione di restrizioni territoriali specifiche** ai fini del contenimento dei contagi COVID-19, con ordinanza del Ministro della salute, adottata sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, sulla base del monitoraggio dei dati epidemiologici secondo quanto stabilito nel documento di "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase del periodo autunno-invernale](#)", condiviso dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome (allegato 25), nonché sulla base dei dati elaborati dalla cabina di regia di cui al [decreto 30 aprile 2020](#) (che ha adottato i 21 criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario), sentito il Comitato tecnico scientifico sui dati monitorati, individuando le Regioni che si collocano in diversi scenari di rischio:

- "scenario di tipo 3" (aree cd. arancioni), con un livello di rischio di gravità "elevata";
- "scenario di tipo 4" (aree cd. rosse) con un livello di rischio di gravità "massima".

I diversi scenari di rischio, come definiti dal sopra citato documento di "[Prevenzione e risposta al Covid-19](#)" (p. 53-82), sono i seguenti: **SCENARIO 2**, inteso come situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve-medio periodo, con valori di Rt regionali sistematicamente e significativamente compresi tra $R_t=1$ e $R_t=1,25$ (ovvero con stime dell'Intervallo di Confidenza al 95% - IC95% - di Rt comprese tra 1 e 1,25), nel caso in cui non si riesca a tenere completamente traccia dei nuovi focolai, inclusi quelli scolastici, ma si riesca comunque a limitare di molto il potenziale di trasmissione di SARS-CoV-2 con misure di contenimento/mitigazione ordinarie e straordinarie; lo **SCENARIO 3** riguarda una situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo, con valori di Rt regionali sistematicamente e significativamente compresi tra $R_t=1,25$ e $R_t=1,5$ (ovvero con stime IC95% di Rt comprese tra 1,25 e 1,5), e in cui si riesca a limitare solo modestamente il potenziale di trasmissione di SARS-CoV-2 con misure di contenimento/mitigazione ordinarie e straordinarie. La crescita del numero di casi potrebbe comportare un sovraccarico dei servizi assistenziali entro 2-3 mesi; **SCENARIO 4**, situazione di trasmissibilità non controllata con criticità nella tenuta del sistema sanitario nel breve periodo, con valori di Rt regionali sistematicamente e significativamente maggiori di 1,5 (ovvero con stime

IC95% di Rt maggiore di 1,5). Anche se una epidemia con queste caratteristiche porterebbe a misure di mitigazione e contenimento più aggressive nei territori interessati, uno scenario di questo tipo potrebbe portare rapidamente a una numerosità di casi elevata e chiari segnali di sovraccarico dei servizi assistenziali, senza la possibilità di tracciare l'origine dei nuovi casi. La crescita del numero di casi potrebbe comportare un sovraccarico dei servizi assistenziali entro 1-1,5 mesi, a meno che l'epidemia non si diffonda prevalentemente tra le classi di età più giovani, come osservato nel periodo luglio-agosto 2020, e si riuscisse a proteggere le categorie più fragili (es. gli anziani). A questo proposito, si rimarca che appare piuttosto improbabile riuscire a proteggere le categorie più fragili in presenza di un'epidemia caratterizzata da questi valori di trasmissibilità. Esiste anche il caso dello **SCENARIO 1**, quale Situazione di trasmissione localizzata (focolai) sostanzialmente invariata rispetto al periodo luglio-agosto 2020, con Rt regionali sopra soglia per periodi limitati (inferiore a 1 mese) e bassa incidenza, nel caso in cui la trasmissibilità non aumenti sistematicamente all'inizio dell'autunno, le scuole abbiano un impatto modesto sulla trasmissibilità e i sistemi sanitari regionali riescano a tracciare e tenere sotto controllo i nuovi focolai, inclusi quelli scolastici.

Articolo 1-quater (Progressiva ripresa dell'attività scolastica in presenza)

L'**articolo 1-quater**, inserito in sede referente, recepisce il contenuto dell'articolo 4 del D.L. 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**, superando quanto previsto in materia prima dal [DPCM 3 dicembre 2020](#) e, poi, dall'[Ordinanza del Ministro della salute 24 dicembre 2020](#).

L'art. 1, co. 10, lett. s), del [DPCM 3 dicembre 2020](#) – le cui disposizioni, in generale, si applicano dal 4 dicembre 2020 e sono efficaci **fino al 15 gennaio 2021** – aveva stabilito, per quanto qui più interessa, che le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado dovevano garantire, a decorrere **dal 7 gennaio 2021**, attraverso forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica, l'**attività didattica in presenza** al **75%** della popolazione studentesca. Prima di tale data, l'attività didattica doveva essere svolta al 100% tramite il ricorso alla didattica digitale integrata.

In base alla stessa lett. s) citata, per tutto il periodo resta comunque salva la possibilità di svolgere **attività in presenza** per l'uso dei **laboratori** o per garantire l'inclusione scolastica degli **alunni con disabilità** e, in generale, con bisogni educativi speciali, secondo quanto previsto dal [DM 89/2020](#) (con il quale sono state adottate le [Linee guida per la Didattica digitale integrata](#)), e dall'[ordinanza del Ministro dell'istruzione 134/2020](#) (relativa agli alunni e studenti con patologie gravi o immunodepressi), garantendo comunque il collegamento *on line* con gli alunni della classe che sono in didattica digitale integrata.

L'art. 3, co. 1, lett. f), dello stesso DPCM, ha stabilito altresì che nelle regioni che si collocano in uno "**scenario di tipo 3**" e con un **livello di rischio "alto"** (secondo quanto stabilito nel documento "[Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale](#)", condiviso dalla Conferenza delle regioni e province autonome l'8 ottobre 2020, di cui all'allegato 25), la didattica a distanza si estende anche agli studenti del **secondo e terzo anno di istruzione secondaria di primo grado**. Anche in tal caso si può svolgere attività **in presenza** nelle fattispecie sopra indicate.

Successivamente, l'art. 1 dell'[Ordinanza del Ministro della salute 24 dicembre 2020](#), sostanzialmente modificando quanto previsto dall'art. 1, co. 10, lett. s), del DPCM 3 dicembre 2020, aveva **ridotto al 50%**, per il periodo **dal 7 al 15 gennaio 2021**, l'attività didattica **in presenza** nelle scuole secondarie di secondo grado.

In particolare, il **comma 1** dell'articolo 1-quater dispone ora che:

- nei giorni **7, 8 e 9 gennaio 2021**, su **tutto il territorio nazionale**, l'attività didattica delle scuole secondarie di secondo grado si svolge **a distanza per il 100%** della popolazione studentesca;
- nei giorni **dall'11 al 16 gennaio 2021**, nelle **regioni** in cui si applicano le misure di cui all'art. 3 del [DPCM 3 dicembre 2020](#) – c.d. "**rosse**" –, l'attività didattica delle scuole secondarie di secondo grado continua a svolgersi **a distanza per il 100%** della popolazione studentesca.

Alla data dell'11 gennaio 2021, nessuna regione risulta "rossa";

- nei giorni **dall'11 al 16 gennaio 2021**, nelle altre **regioni** – c.d. "**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%** della popolazione studentesca. La restante parte dell'attività didattica è svolta tramite il ricorso alla **didattica a distanza**.

Con ordinanze del Ministro della salute dell'8 gennaio 2021, le regioni [Lombardia](#), [Veneto](#), [Emilia Romagna](#), [Calabria](#) e [Sicilia](#) sono state collocate in uno "scenario di tipo 3" e con un livello di rischio "alto" (c.d. "arancioni") (ex art. 2 del citato DPCM 3 dicembre 2020).

Con riferimento a tale previsione, con [nota n. 13 del 6 gennaio 2021](#), il Ministero dell'istruzione ha fatto presente che "In una lettura sistematica delle disposizioni vigenti, la ripresa dell'attività in presenza per almeno il 50% della popolazione studentesca dovrà essere realizzata secondo le azioni delineate dai piani operativi derivanti dall'attività dei 'tavoli prefettizi', di cui al DPCM 3 dicembre 2020, che hanno provveduto a coordinare le esigenze delle istituzioni scolastiche e dei servizi di trasporto sui territori di competenza, proprio in vista della ripresa della scuola in presenza.

Resta inteso che sono da osservarsi le **eventuali diverse determinazioni più restrittive deliberate dalle Regioni e dagli Enti locali** nell'esercizio delle rispettive competenze".

L'art. 1, co. 16, del **D.L. 33/2020** (L. 74/2020), come modificato dall'art. 1, co. 2, lett. a), del **D.L. 125/2020** (L.

159/2020) ha disposto, per quanto qui più interessa, che, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, le regioni possono introdurre, informando contestualmente il Ministro della salute, misure derogatorie **restrittive rispetto a quelle disposte dai DPCM**.

Rispetto a quanto previsto dal comma 1 del D.L., alla data dell'11 gennaio 2021 l'attività didattica è ripresa in presenza almeno al 50% **solo in 3 regioni** ([Toscana](#), Abruzzo, [Valle d'Aosta](#)), nonché nelle due province autonome di [Trento](#) (dal 7 gennaio) e di [Bolzano](#) (dal 7 gennaio e fino al 75%). Nelle altre regioni sono state adottate ordinanze che hanno rinviato la data della ripresa dell'attività didattica in presenza.

In base al **comma 2**, per lo stesso periodo dal 7 al 16 gennaio 2021 si conferma, invece, quanto previsto dal medesimo [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**.

Si conferma, altresì, quanto previsto dallo stesso [DPCM 3 dicembre 2020](#) circa l'attività didattica ed educativa per i **servizi educativi per l'infanzia**, per la **scuola dell'infanzia** e per il **primo ciclo di istruzione**, che continua a svolgersi **integralmente in presenza**.

Lo stesso art. 1, co. 10, lett. s), del [DPCM 3 dicembre 2020](#) ha disposto che le attività didattiche continuano a svolgersi in **presenza** nei **servizi educativi per l'infanzia**, nelle **scuole dell'infanzia** e in quelle del **primo ciclo di istruzione**, ma con **uso obbligatorio di dispositivi di protezione delle vie respiratorie**, fatta eccezione per i bambini di età inferiore ai 6 anni e per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina.

Articolo 1-quinquies (Manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite)

L'art. 1-quinquies, inserito nel corso dell'esame referente, dispone relativamente all'individuazione della persona competente **ad esprimere o negare il consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite** (RSA o comunque tali strutture siano denominate). Esso recepisce il contenuto dell'articolo 5 del [D.L. n. 1/2021](#).

La [legge 22 dicembre 2017, n. 219](#) ha disciplinato le modalità di espressione e di revoca del consenso informato, la legittimazione ad esprimerlo e a riceverlo, l'ambito e le condizioni, e ha regolamentato le disposizioni anticipate di trattamento (DAT), con le quali il dichiarante enuncia i propri orientamenti sul "fine vita" nell'ipotesi in cui sopravvenga una perdita irreversibile della capacità di intendere e di volere. Il provvedimento è entrato in vigore il 31 gennaio 2018 e il successivo regolamento approvato con [decreto 10 dicembre 2019, n. 168](#) ha disciplinato le modalità di raccolta delle copie delle DAT nella Banca dati nazionale, già istituita dalla legge di bilancio 2018 ([Legge n. 205/2017](#)) presso il Ministero della salute per la registrazione delle disposizioni anticipate di trattamento sanitario. La redazione delle DAT può avvenire in diverse forme: atto pubblico; scrittura privata autenticata; scrittura privata consegnata personalmente dal disponente presso l'ufficio dello stato civile del proprio Comune di residenza, che provvede all'annotazione in un apposito registro, ove istituito. Le DAT possono inoltre essere consegnate personalmente presso le strutture sanitarie, nel caso in cui le Regioni che adottano modalità telematiche di gestione della cartella clinica o del fascicolo sanitario elettronico o altre modalità informatiche di gestione dei dati del singolo iscritto al Ssn abbiano, con proprio atto, regolamentato la raccolta di copia delle DAT, compresa l'indicazione del fiduciario, e il loro inserimento nella Banca dati.

Il **comma 1** prevede che il **consenso** sia **espresso a mezzo di**:

- **tutore, curatore o amministratore di sostegno** come individuati dalla legge n. 219 del 2017. In premessa, sinteticamente si ricorda che la legge n. 219 prevede che il consenso informato della persona interdetta è espresso o rifiutato dal tutore, sentito l'interdetto ove possibile, mentre il consenso informato della persona inabilitata è espresso dalla medesima persona inabilitata o dal curatore. Nel caso in cui sia stato nominato un amministratore di sostegno la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, il consenso informato è espresso o rifiutato anche dall'amministratore di sostegno ovvero solo da quest'ultimo, tenendo conto della volontà della persona inabilitata, in relazione al suo grado di capacità di intendere e di volere;

In particolare il **tutore e il curatore** sono i soggetti che rappresentano legalmente rispettivamente gli interessi degli **interdetti** (art. 414 c.c.) e degli **inabilitati** (art.415 c.c.). Per la disciplina positiva degli istituti della tutela e della curatela dei maggiorenni incapaci, l'articolo 404 c.c. opera un rinvio complessivo alle norme di cui al titolo X, libro I, c.c. sulla tutela dei minori e sulla curatela dei minori emancipati. Previsioni specifiche dedicate all'organizzazione della tutela degli interdetti e della curatela degli inabilitati concernono i criteri di scelta del tutore e del curatore (criteri che divergono parzialmente rispetto alle ipotesi degli organi minorili, disciplinate rispettivamente agli artt. 348 e 392), nonché la durata degli uffici medesimi. La nomina del tutore dell'interdetto o del curatore dell'inabilitato spetta esclusivamente al giudice tutelare, per competenza funzionale. Il giudice vi provvede con decreto, non appena abbia ricevuto notizia della sentenza che ha pronunciato l'interdizione o l'inabilitazione. A differenza dell'interdizione e dell'inabilitazione, che sono provvedimenti ablativi della capacità d'agire tendenzialmente permanenti, **l'amministrazione di sostegno** (art. 404 e ss. c.c.) ha la finalità di offrire a chi si trovi

nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire. La nomina dell'amministratore di sostegno avviene mediante pronuncia di decreto da parte del giudice tutelare del luogo dove la persona ha la residenza o il domicilio effettivo. La nomina si rende necessaria in presenza dei seguenti tre presupposti normativi espressi: la persona è affetta da un'infermità, ovvero da una menomazione fisica o psichica; si trova nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi; infine, la disabilità della persona incide negativamente sulla gestione degli interessi personali o patrimoniali (c.d. nesso eziologico). A differenza dell'interdetto e dell'inabilitato, il beneficiario dell'amministrazione di sostegno conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno. L'amministratore di sostegno può essere designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata (art. 408, 1° co.).

• **fiduciario**, di cui all'articolo 4 della legge n. 219 del 2017, e comunque nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3 della stessa legge n. 219 e della volontà eventualmente già espressa dall'interessato attraverso le disposizioni anticipate di trattamento - DAT (ai sensi del citato art. 4 e registrate nella [banca dati DAT](#)), ovvero della volontà che l'interessato avrebbe presumibilmente espresso ove capace di intendere e di volere.

La legge n. 219 prevede chiaramente che chi esprime le proprie volontà attraverso le DAT deve essere maggiorenne e capace d'intendere e volere. Ai sensi dell'art. 3 (Minori e incapaci), sono pertanto da escludere i minorenni, le persone interdette e coloro che si trovano in una situazione di incapacità naturale (Codice Civile art. 428). Ne consegue che, nel caso in cui la persona sia:

• **disabile solo fisicamente**, le DAT possono essere espresse utilizzando videoregistrazione o dispositivi che consentano alla persona con disabilità di comunicare le proprie volontà;

• **inabilitata**, si ritiene che possa perfezionare le DAT senza l'assistenza di un curatore, in quanto la legge prevede espressamente che l'inabilitato possa da solo esprimere validamente un consenso informato. **Si ricorda che l'inabilità è una misura di protezione giuridica che presuppone una condizione d'infermità parziale (infermo di mente il cui stato non è talmente grave da far luogo all'interdizione), o situazioni sociali tali da mettere a rischio gli interessi della persona (chi abusa di bevande alcoliche o di stupefacenti, il sordomuto e il cieco dalla nascita in particolari condizioni).** L'inabilitato conserva la capacità d'agire in ordine al compimento degli atti di ordinaria amministrazione e gli atti personali, mentre per il compimento degli atti di straordinaria amministrazione, il tribunale nomina un curatore il quale non si sostituisce all'inabilitato ma lo assiste, fornendo il proprio consenso.

Nel caso in cui sia presente un Amministratore di Sostegno (AdS), la possibilità di stesura delle DAT deve essere valutata alla luce del contenuto del decreto di nomina del Giudice Tutelare.

Le DAT sono disciplinate dal successivo art. 4 della legge 219, che le definisce come l'atto con cui ogni persona maggiorenne e capace di intendere e di volere può, in previsione di una eventuale futura incapacità di autodeterminarsi, esprimere le proprie convinzioni e preferenze in materia di trattamenti sanitari, nonché il consenso o il rifiuto rispetto a scelte diagnostiche o terapeutiche e a singoli trattamenti sanitari, ivi comprese le pratiche di nutrizione e idratazione artificiali. Il dichiarante le DAT può anche indicare una **persona di fiducia (fiduciario)** che ne faccia le veci e lo rappresenti nelle relazioni con il medico e le strutture sanitarie. Il fiduciario deve essere maggiorenne e capace di intendere e di volere: l'accettazione della nomina avviene con la sottoscrizione delle DAT oppure con atto successivo che viene allegato a queste ultime. Il fiduciario può rinunciare alla nomina con atto scritto da comunicare al disponente; di converso il suo incarico può essere revocato dal disponente in qualsiasi momento, senza obbligo di motivazione e con le stesse modalità previste per la nomina. Qualora manchi l'indicazione del fiduciario o questi vi abbia rinunciato o sia deceduto, o sia divenuto incapace, le DAT conservano efficacia circa le convinzioni e le preferenze del disponente. In caso di necessità sarà il giudice tutelare a nominare un fiduciario o ad investire di tali compiti l'amministratore di sostegno ascoltando, nel relativo procedimento, il coniuge o la parte dell'unione civile, o, in mancanza, i figli, o, in mancanza di questi, gli ascendenti. In caso di contrasto tra il fiduciario e il medico, l'art. 3, comma 5, della legge prescrive che la decisione è rimessa al Giudice Tutelare su ricorso del rappresentante legale della persona interessata, ovvero dei soggetti di cui all'art. 406 c.c. o del medico o del direttore della struttura sanitaria (sul punto vedi anche *infra* a proposito del comma 4 dell'articolo in commento).

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 48 ore, il comma 2 dispone che ne assume la funzione di amministratore di sostegno, al solo fine dell'espressione del consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19, il direttore sanitario o, in difetto, il responsabile medico della residenza sanitaria assistita (RSA), o dell'analoga struttura comunque denominata, in cui la persona incapace è ricoverata. 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 difetto sia del direttore sanitario sia del responsabile medico della struttura, le attività previste dal presente comma sono svolte dal direttore sanitario della ASL territorialmente competente sulla struttura stessa o da un suo delegato.

Come è noto, la capacità d'agire consiste nell'attitudine della persona a compiere gli atti giuridici che concernono la propria sfera di interessi ossia a manifestare le volontà dirette all'acquisto e all'esercizio dei diritti e all'assunzione degli obblighi. Si acquista con la maggiore età (art. 2 c.c.) e si conserva fino alla morte, a meno che non venga meno nei casi previsti dalla legge. **L'incapacità legale di agire è la situazione in cui si trova un soggetto che non possa validamente disporre della propria sfera giuridico-patrimoniale. È prevista in generale per i minori di età, mentre per i minorenni deve essere disposta dall'autorità giudiziaria con una sentenza.** Ciò può avvenire sia a

fini di tutela di coloro che non sono in grado di provvedere ai propri interessi (interdetti giudiziali, nonché minori emancipati, inabilitati e beneficiari di amministrazione di sostegno relativamente agli atti che non possono compiere senza la necessaria assistenza), sia a fini sanzionatori (interdetti legali). Per ciascuna incapacità di agire è preordinato un istituto di protezione del soggetto incapace, in modo che questi possa svolgere la sua vita giuridica in maniera anche indiretta, per mezzo di persone capaci preposte alla tutela dei suoi interessi.

L'**incapacità naturale** è lo stato di fatto della persona che non è in grado d'intendere o di volere per una qualsiasi causa permanente o transitoria. Essa non indica uno stato legale d'incapacità, né si traduce di per sé nella perdita o nella riduzione della capacità d'agire del soggetto: acquista giuridica rilevanza come difetto della volontà negoziale che rende annullabile l'atto. Quanto alle cause dell'incapacità, le ipotesi tradizionali sono quelle dell'infermità mentale, del delirio, dell'ubriachezza, ma altresì di qualsiasi evento, anche di natura non patologica, che produca incapacità a consentire o a giudicare L'art. 428 c.c. dispone in proposito che gli atti compiuti in stato di incapacità naturale possono essere annullati su istanza della persona medesima o dei suoi eredi o aventi causa, se ne risulta un grave pregiudizio all'autore. In particolare, con riguardo all'infermità mentale, la giurisprudenza ritiene che non sia necessaria una malattia che annulli in modo totale ed assoluto le facoltà psichiche del soggetto, essendo sufficiente un perturbamento (anche se transitorio e non dipendente da una precisa forma patologica) tale da menomare gravemente, pur senza escluderle, le capacità intellettive e volitive, impedendo od ostacolando una seria valutazione dei propri atti e la formazione di una cosciente volontà (Cass. civ. Sez. III Ord., 12 giugno 2020, n. 11272; Cass. civ. Sez. II Sent., 30 maggio 2017, n. 13659; Cass. civ. Sez. III, 08 febbraio 2012, n. 1770). E' necessario che le facoltà intellettive e volitive del soggetto siano, a causa della malattia, perturbate al punto da impedirgli una seria valutazione del contenuto e degli effetti del negozio; ciò va provato in modo rigoroso e specifico (Cass. civ. Sez. II, 26 maggio 2000, n. 6999).

Ai sensi del successivo **comma 3**, il soggetto individuato ai sensi dei commi 1 e 2, 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 (ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge n. 219 del 2017), e ne dà comunicazione al dipartimento di prevenzione sanitaria competente per territorio.

Si valuti l'opportunità di specificare i tempi ed i modi di tale comunicazione.

Si ricorda che l'art. 1 della legge n. 219 del 2017 promuove e valorizza la relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico basata sul consenso informato nel quale si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico. Allo stesso tempo, la disposizione chiarisce che in tale relazione sono coinvolti, se il paziente lo desidera, anche i suoi familiari o la parte dell'unione civile o il convivente ovvero una persona di fiducia del paziente medesimo. Conseguentemente, **la legge n. 219 non richiede che vengano interpellati i familiari (almeno che non siano stati nominati rappresentanti legali o fiduciari) per l'espressione del consenso informato.** La stessa legge n. 219 all'art. 7, comma 1, **prevede che nelle situazioni di emergenza o di urgenza il medico e i componenti dell'équipe sanitaria assicurano le cure necessarie, nel rispetto della volontà del paziente ove le sue condizioni cliniche e le circostanze consentano di recepirle.**

In ultimo, si ricorda che le unioni civili sono disciplinate dalla [legge n. 76 del 2016](#) (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze). La suddetta legge ha istituito l'unione civile tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione specificando (art. 1) che due persone maggiorenni dello stesso sesso costituiscono un'unione civile mediante dichiarazione di fronte all'ufficiale di stato civile ed alla presenza di due testimoni.

Come stabilito dal **comma 4**, il consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19 e dei successivi eventuali richiami, reso in conformità alla volontà dell'interessato espressa ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge n. 219 del 2017 (vedi *supra*) o, in difetto, in conformità a quella delle persone di cui al primo periodo dello stesso comma 3 dell'articolo in esame (ovvero tutore, curatore o amministratore di sostegno e fiduciario; in caso di loro assenza, il direttore sanitario o, in difetto, il responsabile medico della RSA - o comunque tali strutture siano denominate - assume la funzione di amministratore di sostegno) 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 (vedi immediatamente *supra*). 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 ai sensi dell'art. 3, comma 5, della n. 219 del 2017, di essere autorizzato a effettuare comunque la vaccinazione.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge n. 219, nel caso in cui il rappresentante legale della persona interdetta o inabilitata oppure l'amministratore di sostegno, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento (DAT) rifiuti le cure proposte e il medico ritenga invece che queste siano appropriate e necessarie, la decisione è rimessa al giudice tutelare su ricorso del rappresentante legale della persona interessata o dei soggetti di cui agli [articoli 406 e seguenti del codice civile](#) o del medico o del rappresentante legale della struttura sanitaria. Si ricorda che l'art. 406 del cc che il ricorso per l'istituzione dell'amministrazione di sostegno di cui al successivo comma 407 può essere proposto dallo stesso soggetto beneficiario, anche se minore, interdetto o inabilitato, ovvero da uno dei soggetti indicati nell'articolo 417 (quali il coniuge, la persona stabilmente convivente, i parenti entro il quarto grado, gli affini entro il secondo grado, il tutore o curatore ovvero il pubblico ministero). Preme qui ricordare

che ai sensi dell'art. 406 cc, i responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona, ove a conoscenza di fatti tali da rendere opportuna l'apertura del procedimento di amministrazione di sostegno, sono tenuti a proporre al giudice tutelare il ricorso per l'istituzione dell'amministrazione di sostegno o a fornirne comunque notizia al pubblico ministero.

Il comma 5 chiarisce che, qualora non sia possibile procedere ai sensi del comma 4, per difetto di disposizioni di volontà dell'interessato, anticipate o attuali, e per irreperibilità o indisponibilità dei soggetti di cui al primo periodo del comma 3, il consenso al trattamento vaccinale sottoscritto dall'amministratore di sostegno, unitamente alla documentazione comprovante la sussistenza dei presupposti di cui ai commi 1, 2 e 3, è comunicato immediatamente, anche attraverso posta elettronica certificata, dalla direzione della struttura in cui l'interessato è ricoverato al giudice tutelare competente per territorio sulla struttura stessa. Il successivo comma 6 stabilisce che il giudice tutelare, nel termine di quarantotto ore dal ricevimento degli atti di cui al comma 5, disposti gli eventuali accertamenti quando dai documenti ricevuti non emerge la sussistenza dei presupposti di cui al comma 3, convalida con decreto motivato, immediatamente esecutivo, il consenso espresso ai sensi del comma 5, ovvero ne denega la convalida.

Ai sensi del comma 7, entro le quarantotto ore successive, il decreto motivato del giudice tutelare è comunicato all'interessato e al relativo rappresentante (individuato ai sensi del comma 2), a mezzo di posta certificata presso la struttura dove la persona è ricoverata. Il decorso del termine di cui al comma in esame priva di ogni effetto il provvedimento del giudice tutelare che sia comunicato successivamente. 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 (comma 9).

Infine il comma 10, 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, dà facoltà al coniuge, alla persona parte di unione civile, o stabilmente convivente, e i parenti fino al terzo grado di ricorrere al giudice tutelare, ai sensi dell'art. 3, comma 5 della legge n. 219 del 2017, affinché disponga la sottoposizione al trattamento vaccinale.

Va infine ricordato che i commi 457 e ss. della legge di bilancio per il 2021 ([Legge n. 178/2020](#)) prevedono l'adozione del piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2 e disciplinano la relativa attuazione. Quest'ultima è demandata alle regioni e province autonome, che vi provvedono tramite i medici specializzandi e tramite i medici, infermieri ed assistenti sanitari (ivi compresi quelli già in quiescenza) reperiti mediante le agenzie di somministrazione di lavoro, nonché, in caso di insufficienza delle risorse professionali summenzionate, tramite lo svolgimento di prestazioni aggiuntive da parte di medici, infermieri e assistenti sanitari dipendenti da enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale. Si prevede inoltre che la somministrazione dei vaccini in esame sia effettuata presso le strutture individuate - sentite le regioni e le province autonome - dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e che l'Istituto superiore di sanità svolga appositi corsi di formazione per gli operatori sanitari coinvolti nelle attività di somministrazione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 1-sexies (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.

Articolo 2 (Contributo a fondo perduto da destinare all'attività dei servizi di ristorazione)

L'articolo 2 introduce 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;
- ai sensi dell'articolo 35 del DPR n. 633/1972 (*Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*), dichiarano di svolgere come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati nella tabella di cui all'allegato 1 del provvedimento in esame.

L'allegato, di seguito riportato, si riferisce specificamente al settore delle attività di ristorazione.

CODICE ATECO (56 – ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI RISTORAZIONE)
561011 – Ristorazione con somministrazione
561012 – Attività di ristorazione connesse alle aziende agricole
561020 – Ristorazione senza somministrazione con preparazione di cibi da asporto
561030 – Gelaterie e pasticcerie
561041 – Gelaterie e pasticcerie ambulanti
561042 – Ristorazione ambulante
561050 – Ristorazione su treni e navi
562100 – <i>Catering</i> per eventi, <i>banqueting</i>
562910 – Mense
562920 – <i>Catering</i> continuativo su base contrattuale
563000 – Bar e altri esercizi simili senza cucina

La finalità enunciata è quella di sostenere gli operatori dei settori economici interessati dalle misure restrittive introdotte dal decreto-legge in commento per contenere la diffusione dell'epidemia «Covid-19». 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.

In base al **comma 2**, il contributo a fondo perduto spetta **esclusivamente** ai soggetti che hanno già beneficiato del contributo a fondo perduto di cui all'articolo 25 del D.L. n. 34/2020 (L. n. 77/2020), 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 direttamente sul conto corrente bancario** o postale dei soggetti che hanno già ricevuto il contributo a fondo perduto previsto dall'articolo 25 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

Il **comma 3** prevede che l'ammontare del contributo è pari al contributo già erogato ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge n. 34 del 2020, mentre, secondo il **comma 4**, in ogni caso, **l'importo del contributo non può essere superiore a euro 150.000**.

Il **comma 5** rende applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 25, commi da 7 a 14, del decreto-legge n. 34 del 2020.

Il **comma 6** subordina l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 2 qui in esame al rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dalla Comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020 C(2020) 1863 final «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19», e successive modifiche.

Tra le misure adottate in sede europea a sostegno dell'economia dell'UE e dei diversi Stati membri, duramente colpiti dalla crisi, rientra l'adozione di norme maggiormente flessibili in materia di aiuti di Stato, tramite il cosiddetto *Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19*. Sul tema, si rinvia al relativo [tema dell'attività parlamentare](#).

Il **comma 7** reca la copertura dei relativi oneri, pari a **455 milioni di euro per il 2020** e di **190 milioni di euro per il 2021**, ai quali si provvede - dopo la modifica formale introdotta in sede referente - a valere sul Fondo istituito nello stato di previsione del MEF di cui **all'articolo all'art. 13-duodecies del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176**.

Nel testo originario del decreto-legge si faceva riferimento all'articolo 8, comma 2, del D.L. n. 149/2020, come rifinanziato dall'articolo 1, comma 1, del D.L. n. 154/2020.

I due decreti-legge appena citati (n. 149 e 154 del 2020) non sono stati convertiti, ma il loro contenuto è stato inserito nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (cosiddetto "ristori 1"). Il decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149 e il decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154 (nonché il decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157), sono stati abrogati dall'art. 1, comma 2, della legge n. 176 del 2020, che ha però dichiarato validi gli atti e i provvedimenti adottati, nonché fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti.

Il **Fondo** è stato istituito per far fronte agli oneri derivanti dall'estensione delle misure previste dagli articoli

1, 2, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14 del D.L. 149/2020 in favore delle categorie di beneficiari ivi contemplate. La dotazione iniziale del fondo, pari a 340 milioni di euro per l'anno 2020 e 70 milioni di euro per l'anno 2021, è stata successivamente incrementata dall'articolo 1, comma 1, del D.L. n. 154/2020 di 1.450 milioni di euro per l'anno 2020 e di 220,1 milioni di euro per l'anno 2021, anche in conseguenza delle ordinanze del Ministero della salute del 10 novembre 2020, pubblicata nella GU n. 280 del 10 novembre 2020, del 13 novembre 2020, pubblicata nella GU n. 284 del 13 novembre 2020, e del 20 novembre 2020, pubblicata nella GU n. 290 del 21 novembre 2020.

Ai fini dell'immediata attuazione ai contributi, il Ministero dell'economia e delle finanze, ove necessario, può disporre il ricorso ad **anticipazioni di tesoreria**, la cui regolarizzazione è effettuata con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa.

L'**articolo 25 del D.L. 34/2020** dispone il riconoscimento di un **contributo a fondo perduto a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA con ricavi non superiori a 5 milioni di euro** nel periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto e il cui **ammontare di fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 sia inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019**.

La misura del contributo è ottenuta applicando percentuali variabili in relazione al fatturato.

Il contributo spetta in ogni caso per un **valore minimo di 1.000 euro per le persone fisiche e di 2.000 euro per i soggetti diversi** dalle persone fisiche.

Più in dettaglio, i **commi 1, 2 e 3** introducono un contributo a fondo perduto e delimitano il perimetro dei beneficiari.

In particolare, il **comma 1** dispone il riconoscimento di un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA, di cui al testo unico delle imposte sui redditi (TUIR - D.P.R. n. 917 del 1986).

Il contributo non spetta (**comma 2**):

- ai soggetti la cui attività risulti cessata alla data di presentazione dell'istanza di cui al comma 8 (60 giorni dalla data di avvio della procedura telematica da parte dell'Agenzia delle entrate);
- agli enti pubblici di cui all'articolo 74 del TUIR (gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, le unioni di comuni, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demanio collettivo, le comunità montane, le province e le regioni non sono soggetti all'imposta)
- ai soggetti di cui all'articolo 162-bis del medesimo testo unico (intermediari finanziari, società di partecipazione finanziaria, non finanziaria e assimilati);
- ai contribuenti che hanno diritto alla percezione delle indennità di 600 euro previste per il mese di marzo 2020 dagli articoli 27 (liberi professionisti - titolari di partita IVA - e titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla Gestione separata INPS), 38 (lavoratori dello spettacolo) del decreto-legge n. 18 del 2020, nonché ai lavoratori dipendenti e ai professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996. Il contributo spetta esclusivamente (comma 3):

Il contributo spetta esclusivamente:

- ai titolari di reddito agrario, definito come la parte del reddito medio ordinario dei terreni imputabile al capitale d'esercizio e al lavoro di organizzazione impiegato, nei limiti della potenzialità del terreno, nell'esercizio di attività agricole su di esso (articolo 32 del TUIR)
- ai soggetti con ricavi non superiori a 5 milioni di euro nel periodo d'imposta 2019 qualificati come:
 - corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa (articolo 85, comma 1, lettera a) del TUIR);
 - corrispettivi delle cessioni di materie prime e sussidiarie, di semilavorati e di altri beni mobili, esclusi quelli strumentali, acquistati o prodotti per essere impiegati nella produzione (articolo 85, comma 1, lettera b) del TUIR);
 - compensi derivanti dall'esercizio di arti e professioni (articolo 54, comma 1, del TUIR).

Il **comma 4** definisce la condizione cui è subordinata la spettanza del contributo: l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 deve essere inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019.

Al fine di determinare correttamente i predetti importi, si fa riferimento alla data di effettuazione dell'operazione di cessione di beni o di prestazione dei servizi.

La condizione stabilita dal presente comma non deve invece essere rispettata dai soggetti che hanno iniziato l'attività a partire dal 1° gennaio 2019 nonché dai soggetti che, a far data dall'insorgenza dell'evento calamitoso, hanno il domicilio fiscale o la sede operativa nel territorio di comuni colpiti dai predetti eventi i cui stati di emergenza erano ancora in atto alla data di dichiarazione dello stato di emergenza Covid-19.

I commi 5 e 6 definiscono l'ammontare del contributo, ottenuto applicando le seguenti percentuali alla differenza tra l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 e l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019 (comma 5):

1. 20% per i soggetti con ricavi o compensi indicati al comma 3 non superiori a 400.000 euro nel periodo d'imposta 2019;

2. 15% per i soggetti con ricavi o compensi indicati al comma 3 superiori a 400.000 e fino a 1 milione di euro nel periodo d'imposta 2019;
3. 10% per i soggetti con ricavi o compensi indicati al comma 3 superiori a 1 milione e fino a 5 milioni di euro nel periodo d'imposta 2019.

Il contributo è in ogni caso riconosciuto (comma 6) per un importo non inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche e a 2.000 euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche.

Ai sensi del comma 7, il contributo di cui al presente articolo non concorre alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi, non rileva altresì ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del TUIR e non concorre alla formazione del valore della produzione netta, base imponibile dell'IRAP ai sensi del decreto legislativo n. 446 del 1997.

I commi 8, 9 e 10 indicano le modalità per ottenere il contributo a fondo perduto.

I soggetti interessati presentano, esclusivamente in via telematica, una istanza all'Agenzia delle entrate con l'indicazione della sussistenza dei requisiti definiti dai precedenti commi (comma 8).

L'istanza può essere presentata, per conto del soggetto interessato, anche da un intermediario di cui all'articolo 3, comma 3, del D.P.R. n. 322 del 1998 delegato al servizio del cassetto fiscale dell'Agenzia delle entrate o ai servizi per la fatturazione elettronica.

L'istanza deve essere presentata entro sessanta giorni dalla data di avvio della procedura telematica per la presentazione della stessa, come definita con il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, di cui al comma 10.

Ai sensi del comma 9, l'istanza contiene anche l'autocertificazione che i soggetti richiedenti, nonché i soggetti di cui all'articolo 85, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011 (Codice antimafia), non si trovano nelle condizioni ostative di cui all'articolo 67 del medesimo decreto legislativo n. 159 del 2011.

Per la prevenzione dei tentativi di infiltrazioni criminali, con protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate sono disciplinati i controlli di cui al libro II del decreto legislativo n. 159 del 2011 (Nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia) anche attraverso procedure semplificate ferma restando, ai fini dell'erogazione del contributo di cui al presente articolo, l'applicabilità dell'art. 92 commi 3 e seguenti del citato decreto legislativo n. 159 del 2011, in considerazione dell'urgenza connessa alla situazione emergenziale.

Qualora dai riscontri di cui al periodo precedente emerga la sussistenza di cause ostative, l'Agenzia delle entrate procede alle attività di recupero del contributo ai sensi del successivo comma 12.

Colui che ha rilasciato l'autocertificazione di regolarità antimafia è punito con la reclusione da due anni a sei anni.

In caso di avvenuta erogazione del contributo, si applica l'articolo 322-ter del codice penale (Confisca).

L'Agenzia delle entrate e il Corpo della Guardia di finanza stipulano apposito protocollo volto a regolare la trasmissione, con procedure informatizzate, dei dati e delle informazioni di cui al comma 8, nonché di quelli relativi ai contributi erogati, per le autonome attività di polizia economico-finanziaria di cui al decreto legislativo n. 68 del 2001.

Le modalità di presentazione dell'istanza, il suo contenuto informativo, i termini di presentazione della stessa e ogni altro elemento necessario all'attuazione delle disposizioni del presente articolo sono definiti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate (articolo 10).

Ai sensi del comma 11, il contributo a fondo perduto è corrisposto dall'Agenzia delle entrate mediante accreditamento diretto in conto corrente bancario o postale intestato al soggetto beneficiario.

I fondi con cui elargire i contributi sono accreditati sulla contabilità speciale intestata all'Agenzia delle entrate n. 1778 "Fondi di Bilancio".

L'Agenzia delle entrate provvede al monitoraggio delle domande presentate ai sensi del comma 8 e dell'ammontare complessivo dei contributi a fondo perduto richiesti e ne dà comunicazione con cadenza settimanale al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il comma 12 disciplina l'attività di controllo dei dati, recupero dei contributi non spettanti e relativa sanzione.

Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 27, comma 16, del decreto-legge n. 185 del 2008, nonché, per quanto compatibili, anche quelle di cui all'articolo 28 del decreto-legge n. 78 del 2010. Per le controversie relative all'atto di recupero si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo n. 546 del 1992 (recante disposizioni sul processo tributario).

Il comma 13 stabilisce che, qualora successivamente all'erogazione del contributo, l'attività d'impresa o di lavoro autonomo cessi o le società e gli altri enti percettori cessino l'attività, il soggetto firmatario dell'istanza inviata in via telematica all'Agenzia delle entrate ai sensi del comma 8 è tenuto a conservare tutti gli elementi giustificativi del contributo spettante e a esibirli a richiesta agli organi istruttori dell'amministrazione finanziaria. In questi casi, l'eventuale atto di recupero di cui al comma 12 è emanato nei confronti del soggetto firmatario dell'istanza.

Il comma 14, infine, dispone che, nei casi di percezione del contributo in tutto o in parte non spettante si applica l'articolo 316-ter del codice penale (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato).

Il comma 15 reca la quantificazione degli oneri, valutati in 6.192 milioni di euro per l'anno 2020, e indica la copertura finanziaria facendo rinvio all'articolo 265.

Articolo 2-bis (Credito di imposta per canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo)

L'**articolo 2-bis**, inserito nel corso dell'esame referente, reca una modifica all'**articolo 28, comma 5, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34**, che prevede un credito di imposta per gli immobili ad uso non abitativo dell'ammontare mensile del canone di locazione (nonché di *leasing* o di concessione) a favore di alcuni soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni di euro, che hanno subito una **diminuzione del fatturato o dei corrispettivi** (nel mese di riferimento di almeno **il cinquanta per cento**).

Il **comma 3** del citato articolo 28 prevede che il credito di imposta spetta alle strutture alberghiere, termali e agrituristiche, alle agenzie di viaggio e turismo e ai *tour operator* indipendentemente dal volume di ricavi e compensi registrato nel periodo d'imposta precedente, quindi anche in deroga al limite dei 5 milioni di euro appena richiamato.

Il **comma 602** dell'articolo 1 della **legge di bilancio per il 2021** (legge n. 178 del 2020) ha esteso il **credito d'imposta alle agenzie di viaggio e ai *tour operator***, sino al **30 aprile 2021**, in luogo dell'originario termine del 31 dicembre 2020.

L'**articolo 2-bis** ora in commento precisa che il credito in questione spetta a condizione che le imprese turistico-ricettive, le agenzie e i *tour operator* abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nel mese di riferimento di almeno il cinquanta per cento rispetto allo stesso mese del 2019, anno in cui non operavano le restrizioni dovute alla pandemia. In assenza di questo chiarimento, il comma 5 del citato art. 28 dispone che il credito d'imposta spetta a condizione che la diminuzione del fatturato del cinquanta per cento sia calcolato rispetto "allo stesso mese del periodo d'imposta precedente", che per i mesi da gennaio ad aprile 2021 sarebbe il 2020, ossia un periodo già condizionato dalle note restrizioni.

Articolo 3 (Entrata in vigore)

L'**articolo 3** prevede che il decreto legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il decreto legge è quindi in vigore dal 19 dicembre.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

L'esame del provvedimento presso le Commissioni riunite X e XII è iniziato il 23 dicembre 2020. Come sopra ricordato, nel corso dell'esame in sede referente il contenuto del decreto ha subito alcune modifiche per effetto dell'approvazione di emendamenti alcuni dei quali hanno riprodotto il contenuto del [D.L. n. 158/2020](#) e del [D.L. n. 1/2020](#).

L'esame del provvedimento con la votazione del mandato ai relatori si è concluso nella seduta del 12 gennaio 2021.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva




Sul testo del decreto legge hanno espresso parere favorevole le Commissioni II (giustizia), VI (finanze), XIV (Politiche dell'Unione europea) e la commissione parlamentare per le questioni regionali. La I commissione (affari costituzionali) ha espresso parere favorevole con osservazione e la XIII (agricoltura) parere favorevole con condizioni.

La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) esprimerà il parere di competenza nel corso dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea.

Senato: Dossier n. 345/1

Camera: Progetti di legge n. 394 /1

13 gennaio 2021

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale
	Servizio Studi Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-9574	 CD_attProd

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro 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.
D20172a