

XVIII legislatura

A.S. 2070:

**"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-legge 18
dicembre 2020, n. 172, recante
ulteriori disposizioni urgenti per
fronteggiare i rischi sanitari connessi
alla diffusione del virus COVID-19"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Gennaio 2021

n. 205



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

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

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

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

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

Servizio del bilancio, (2021). Nota di lettura, «A.S. 2070: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, recante ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19 (Approvato dalla Camera dei deputati)»». NL205, gennaio 2021, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

Articolo 1 (<i>Misure urgenti per le festività natalizie e di inizio anno nuovo</i>)	1
Articolo 1-bis (<i>Ulteriori disposizioni urgenti per il contenimento della diffusione del COVID-19</i>)	2
Articolo 1-ter (<i>Modificazioni urgenti alla legislazione emergenziale</i>)	2
Articolo 1-quater (<i>Progressiva ripresa dell'attività scolastica in presenza</i>)	3
Articolo 1-quinquies (<i>Manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti COVID- 19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistenziali</i>)	4
Articolo 1-sexies (<i>Clausola di invarianza finanziaria</i>)	6
Articolo 2 (<i>Contributo a fondo perduto da destinare all'attività dei servizi di ristorazione</i>)	7
Articolo 2-bis (<i>Credito di imposta per canoni di locazione</i>)	10

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

Il comma 1 vieta dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021, 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 anche ogni spostamento tra comuni, fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. Nei giorni festivi e prefestivi compresi tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021 sull'intero territorio nazionale si applicano le misure di cui all'articolo 3 del DPCM 3 dicembre 2020 (limitazioni agli spostamenti e alle attività nelle cd. "zone rosse"); nei giorni 28, 29, 30 dicembre 2020 e 4 gennaio 2021 si applicano le misure di cui all'articolo 2 del medesimo DPCM (limitazioni agli spostamenti e alle attività nelle cd. "zone arancioni"), ma sono altresì 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. Durante i giorni compresi tra il 24 dicembre 2020 e il 6 gennaio 2021 è altresì consentito lo spostamento verso una sola abitazione privata, ubicata nella medesima regione, una sola 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 esercitano la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi. È 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.

Il comma 2 stabilisce che durante l'intero periodo di cui al comma 1 restano ferme, per quanto non previsto nel presente decreto, le misure adottate con DPCM ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020.

Il comma 2-*bis* stabilisce che, con riguardo all'intero territorio nazionale, nel periodo dal 21 dicembre 2020 al 6 gennaio 2021 i DPCM adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 (attuazione delle misure di contenimento), possono altresì prevedere, anche indipendentemente dalla classificazione in livelli di rischio e di scenario, specifiche misure rientranti tra quelle previste dall'articolo 1, comma 2, dello stesso decreto-legge (limitazioni agli spostamenti, chiusure di luoghi e attività, limitazioni o sospensioni di manifestazioni, cerimonie, eventi, attività ludiche ecc, adozione di protocolli sanitari ecc).

Il comma 3 sanziona ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 la violazione delle disposizioni del presente decreto, di quelle del decreto-legge n. 158 del 2020 e di quelle degli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 1 del 2021 (che corrispondono a quelle recate dagli articoli 1-*bis* e 1-*ter* del presente decreto-legge).

Il comma 3-*bis* eleva da 30 a 50 giorni il periodo massimo di durata delle misure (ferma restando la possibilità di una loro reiterazione), comprese fra quelle di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 19 del 2020, che possono essere adottate per fronteggiare la pandemia da coronavirus fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza.

La RT, dopo aver sintetizzato l'articolo, afferma che, stante il suo carattere ordinamentale, esso non determina effetti sulla finanza pubblica.

Al riguardo, si rileva che le disposizioni in esame hanno determinato una inevitabile riduzione del gettito di molte attività economiche, su cui potrebbe essere utile almeno una valutazione di massima, anche alla luce dell'esperienza di analoghe precedenti

limitazioni, pur trattandosi di effetti indiretti non automatici che normalmente non sono stimati in questa sede.

Articolo 1-bis

(Ulteriori disposizioni urgenti per il contenimento della diffusione del COVID-19)

Il comma 1 vieta dal 7 al 15 gennaio 2021, nell'ambito del territorio nazionale, ogni spostamento in entrata e in uscita tra i territori di diverse regioni o province autonome, fatti salvi gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute. È 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.

Il comma 2 dispone che, nei giorni 9 e 10 gennaio 2021, nell'intero territorio nazionale, ad eccezione delle regioni alle quali si applicano le misure di cui all'articolo 3 del DPCM 3 dicembre 2020, si applicano le misure di cui all'articolo 2 del citato DPCM, ma sono 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 stabilisce che, fino al 15 gennaio 2021, nelle regioni in cui si applicano le misure di cui all'articolo 3 del DPCM 3 dicembre 2020, è altresì consentito lo spostamento, in ambito comunale, verso una sola abitazione privata una volta al giorno, in un arco temporale compreso tra 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 esercitano la responsabilità genitoriale e alle persone disabili o non autosufficienti conviventi. Per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, lo spostamento di cui al presente comma è consentito anche 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 4 conferma l'efficacia, nel periodo di cui al comma 1 del presente articolo e per quanto non previsto dal presente decreto, delle misure adottate con i provvedimenti di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 19 del 2020.

La RT relativa all'articolo 1 del decreto-legge n. 1 del 2021, identico a quello in esame, ne evidenziava la natura ordinamentale, per cui escludeva effetti sulla finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 1-ter

(Modificazioni urgenti alla legislazione emergenziale)

Il comma 1, aggiungendo il comma 16-*quater* all'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020, stabilisce che il Ministro della salute, con propria ordinanza, applica alle regioni che, ai sensi del comma 16-*bis*, si collocano in uno scenario almeno di tipo 2 (situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa ma gestibile dal sistema sanitario nel breve e medio periodo, con valori di R_t regionali sistematicamente e significativamente compresi tra 1 e 1,25. Un'epidemia con queste caratteristiche di trasmissibilità potrebbe essere caratterizzata da una costante crescita dell'incidenza di casi e corrispondente aumento dei tassi di ospedalizzazione e dei ricoveri in terapia intensiva. La crescita del numero di casi potrebbe però essere relativamente lenta, senza comportare un rilevante sovraccarico dei servizi assistenziali per almeno 2-4 mesi) e con un livello di rischio almeno moderato, ovvero in uno scenario almeno di tipo 3 (situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo, con valori di R_t regionali sistematicamente e significativamente compresi tra 1,25 e 1,5.

Un'epidemia con queste caratteristiche di trasmissibilità dovrebbe essere caratterizzata da una più rapida crescita dell'incidenza di casi rispetto allo scenario e potrebbe comportare un sovraccarico dei servizi assistenziali entro 2-3 mesi) e con un livello di rischio almeno moderato, ove nel relativo territorio si manifesti un'incidenza settimanale dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti, le misure individuate con DPCM tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 2020, aggiuntive e progressive rispetto a quelle applicabili nell'intero territorio nazionale.

Il comma 2 dispone che, in sede di prima applicazione del comma 1 e fino al 15 gennaio 2021, il Ministro della salute, con propria ordinanza, applica a una o più regioni nel cui territorio si manifesta un'incidenza dei contagi superiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti:

- a) le misure di cui all'articolo 2 del DPCM 3 dicembre 2020, se lo scenario è almeno di tipo 2 e il livello di rischio è almeno moderato;
- b) le misure di cui all'articolo 3 del DPCM 3 dicembre 2020, se lo scenario è almeno di tipo 3 e il livello di rischio è almeno moderato.

La RT relativa all'articolo 2 del decreto-legge n. 1 del 2021, identico a quello in esame, ne evidenziava la natura ordinamentale, per cui escludeva effetti sulla finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

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

L'articolo, inserito in sede referente nel corso dell'esame in prima lettura, 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.

In particolare, il comma 1 stabilisce che dal giorno 11 al 16 gennaio 2021, le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, garantendo almeno al 50 per cento della popolazione studentesca delle predette istituzioni l'attività didattica in presenza. E' inoltre previsto che la restante parte dell'attività didattica sia svolta tramite il ricorso alla didattica a distanza e che nelle regioni nelle quali si applicano le misure di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, nonché in tutto il territorio nazionale nei giorni 7, 8 e 9 gennaio 2021, l'attività didattica delle istituzioni scolastiche si svolge a distanza per il 100 per cento della popolazione studentesca delle medesime istituzioni scolastiche.

Il comma 2 prevede, per lo stesso periodo dal 7 al 16 gennaio 2021, che resta fermo 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.

La RT si limita a certificare che la norma detta disposizioni di natura organizzativa della didattica nelle scuole, non suscettibili di comportare ulteriori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, prendendo atto di quanto riferito dalla RT circa la natura organizzativa della norma in esame, che non sarebbe di per sé suscettibile di comportare ulteriori oneri per la finanza pubblica, tenuto inoltre conto che la norma conferma delle modalità di svolgimento della didattica già sperimentate e attuate a legislazione vigente, non ci sono osservazioni.

Articolo 1-quinquies

(Manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti COVID- 19 per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistenziali)

L'articolo, inserito nel corso dell'esame svoltosi in sede referente nel corso della prima lettura, 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.

In particolare, il comma 1 prevede che le persone incapaci ricoverate presso strutture sanitarie assistenziali, comunque denominate, esprimono il consenso al trattamento sanitario per le vaccinazioni anti COVID-19 del piano strategico nazionale di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, a mezzo del relativo tutore, curatore o amministratore di sostegno, ovvero del fiduciario di cui all'articolo 4 della legge 22 dicembre 2017, n. 219, e comunque nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3 della stessa legge n. 219 del 2017 e della volontà eventualmente già espressa dall'interessato ai sensi del citato articolo 4 registrata nella banca dati di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ovvero della volontà che avrebbe presumibilmente espresso ove capace di intendere e di volere.

Il comma 2 stabilisce che, 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, 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.

Il comma 3 prevede che 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

Il comma 4 dispone che il consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19 e dei successivi eventuali richiami, è immediatamente e definitivamente efficace se reso in conformità alla volontà dell'interessato espressa ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge n. 219 del 2017 o, in difetto, in conformità a quella delle persone di cui al primo periodo dello stesso comma 3 dell'articolo in esame. Il consenso non può essere espresso in difformità dalla volontà dell'interessato o, in difetto, da quella delle persone titolate ad esprimerlo. Nondimeno, in caso di rifiuto di queste ultime, il direttore sanitario, o il

responsabile medico della struttura in cui l'interessato è ricoverato, ovvero il direttore sanitario della ASL o il suo delegato, può richiedere con ricorso al giudice tutelare, qualora ritenga invece la vaccinazione appropriata e necessaria, di essere autorizzato a effettuare comunque la vaccinazione.

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 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.

Il 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.

Il comma 9 prevede 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.

Il comma 10 stabilisce che 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, si 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.

La RT ai limita a certificare che la norma ha natura ordinamentale e che eventuali oneri amministrativi e finanziari da esso prodotti si provvede sulla base delle risorse stanziare dalle singole amministrazioni, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, pur prendendo atto del carattere sostanzialmente ordinamentale delle norme, finalizzate alla individuazione del soggetto cui compete prestare il consenso dell'incapace nel quadro del piano vaccinale straordinario, appare utile la richiesta di specifiche assicurazioni.

In particolare, sul comma 2, per cui, qualora risultino irreperibili il fiduciario, il tutore, il curatore o l'amministratore di sostegno "titolari", la funzione di amministratore di sostegno della persona incapace ai fini della espressione del consenso alla partecipazione alla campagna vaccinale, sia assunta dal direttore sanitario il direttore sanitario o, in difetto, il responsabile medico della residenza sanitaria assistita (RSA), sia pure al solo fine dell'espressione del consenso alla somministrazione del trattamento vaccinale anti Covid-19), andrebbe confermato che tale attività sia esperibile

avvalendosi delle sole risorse disponibili a legislazione vigente. Analoghe conferme andrebbero acquisite anche in relazione alla norma per cui è stabilito che, in difetto sia del direttore sanitario sia del responsabile medico della struttura, le attività ivi previste siano svolte dal direttore sanitario della ASL territorialmente competente sulla struttura stessa, o da un suo delegato.

Analoghe conferme andrebbero acquisite per le attività di ricorso giurisdizionale da parte del responsabile medico o della ASL previste al comma 4.

Sui commi 6 e 7, considerato che sono previsti ristretti termini, al cui decorso sono associati effetti caducatori, andrebbe assicurato che sia possibile da parte degli uffici giudiziari esperire le attività di convalida e comunicazione nei limiti temporali previsti, potendo avvalersi delle sole risorse umane e strumentali già disponibili ai sensi della legislazione vigente. A tal fine, sembrerebbe utile l'acquisizione di una relazione tecnica certificata in merito alle dotazioni previste per tali uffici nell'ambito degli organici della magistratura e del personale amministrativo nel territorio nazionale, nonché relativamente alla loro adeguatezza rispetto ai fabbisogni di servizio che si impongono rispetto agli ambiti territoriali di riferimento¹.

Articolo 1-sexies (Clausola di invarianza finanziaria)

L'articolo reca la clausola di invarianza finanziaria. Per cui si prevede che dall'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1-bis a 1-quinquies non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Pur trattandosi per il primo periodo (non devono derivare oneri) della trasposizione dell'articolo 6 del D.L. 1/2021, **la RT** si limita a descrivere la norma.

Al riguardo, per i profili di copertura, va ribadito che in assenza di elementi dimostrativi certificati da una RT contenente l'illustrazione dei dati a tal fine necessari, la clausola in esame non appare conformarsi a quanto invece espressamente stabilito dall'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità.

Sul punto, si rammenta che la norma richiamata stabilisce che ogni qualvolta le disposizioni risultino corredate di clausole di neutralità finanziaria, la RT dovrebbe infatti riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, nonché l'evidenziazione dei dati e degli elementi che siano idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, fornendo, altresì, l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, anche attraverso la loro

¹ L'unico elemento desumibile dalla lettura della Relazione Annuale sull'Amministrazione della Giustizia è quello relativo ai procedimenti in essere presso il Giudice tutelare esistente nelle 126 articolazioni degli uffici giudiziari, che risultava in numero di 454.000. Cfr. Ministero della Giustizia, Relazione Annuale sull'Amministrazione della giustizia 2020, pagina 535.

riprogrammazione e restando comunque precluso il ricorso a siffatte clausole nel caso di spese aventi natura obbligatoria².

Articolo 2

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

Il comma 1, al fine di sostenere gli operatori dei settori economici interessati dalle misure restrittive introdotte dal presente decreto-legge per contenere la diffusione dell'epidemia di COVID-19, riconosce un contributo a fondo perduto, nel limite massimo di 455 milioni di euro per l'anno 2020 e di 190 milioni di euro per l'anno 2021, a favore dei soggetti che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, hanno la partita IVA attiva e, ai sensi dell'articolo 35 del DPR n. 633 del 1972, dichiarano di svolgere come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati nella tabella di cui all'allegato 1 del presente decreto. Il contributo non spetta ai soggetti che hanno attivato la partita IVA a partire dal 1° dicembre 2020.

Allegato 1

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 – Catering per eventi, banqueting
562910 – Mense
562920 – Catering continuativo su base contrattuale
563000 – Bar e altri esercizi simili senza cucina

Il comma 2 stabilisce che il contributo a fondo perduto spetta esclusivamente ai soggetti che hanno già beneficiato del contributo a fondo perduto di cui all'articolo 25 del decreto-legge n. 34 del 2020, che non abbiano restituito il predetto ristoro, ed è corrisposto dall'Agenzia delle entrate mediante accreditamento diretto sul conto corrente bancario o postale sul quale è stato erogato il precedente contributo.

Il comma 3 dispone che il contributo sia pari al contributo già erogato ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge n. 34 del 2020, che era stato calcolato sulla base del calo del fatturato e dei corrispettivi registrato ad aprile 2020 rispetto ad aprile 2019.

² Sul punto, è infatti da segnalare l'intervento della Corte dei conti in merito alla necessità che tali clausole debbano essere accompagnate da dati sempre completi ed analitici a illustrazione e documentazione degli effetti delle nuove norme. Ciò costituendo non solo la condizione essenziale al fine di certificare l'effettività della invarianza d'onere, ma anche un adempimento necessario ad evitare una pericolosa inversione tra norma di legge e disposizioni amministrative di attuazione. In altri termini, nelle considerazioni formulate sulla laconicità dei contenuti dimostrativi delle clausole di neutralità contenuti nelle RT degli ultimi anni, la Corte ha rilevato che ciò si rende in definitiva indispensabile ad evitare il rischio di una palese elusione non solo dei vari contenuti previsti dalla legge di contabilità in tema di contenuti della RT, ma anche dell'aggiramento nei fatti dell'obbligo di copertura finanziaria delle nuove norme: in tal modo, rinviandosi nei fatti ad un momento successivo alla loro entrata in vigore, la verifica parlamentare degli effetti finanziari delle nuove disposizioni, che è invece consentita solo nei casi tassativamente previsti dall'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità. Cfr. Corte dei conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, settembre – dicembre 2019, depositata il 25 marzo 2020.

Il comma 4 esclude che l'importo del contributo di cui al presente articolo possa superare i 150.000 euro.

Il comma 5 prevede l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui all'articolo 25, commi da 7 a 14, del decreto-legge n. 34 del 2020, relative al regime sanzionatorio e alle attività di controllo.

Il comma 6 stabilisce che le disposizioni del presente articolo si applicano nel 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».

Il comma 7 provvede alla copertura degli oneri derivanti dal comma 1, pari a 455 milioni di euro per l'anno 2020 e a 190 milioni di euro per l'anno 2021, a valere sul Fondo di cui all'articolo 13-*duodecies* del decreto-legge n. 137 del 2020. Ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni recate dal presente comma, 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.

La RT, dopo aver illustrato il contenuto dell'articolo, stima che, tenuto conto dell'ammontare del contributo a fondo perduto richiesto dai soggetti che hanno dichiarato come attività prevalente una di quelle corrispondenti ai codici ATECO riportati nell'allegato 1, gli oneri della disposizione in esame siano pari a complessivi 645 milioni di euro, che vengono ripartiti in 455 milioni di euro per l'anno 2020 e in 190 milioni di euro per il 2021. La RT fa poi riferimento, per la copertura, al Fondo di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge n. 149 del 2020, come rifinanziato dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 154 del 2020 (si osserva che tale fondo coincide con quello attualmente previsto dal comma 7, per cui la modifica apportata dalla Camera dei deputati appare formale).

Al riguardo, per quanto riguarda l'ampiezza della platea dei beneficiari, non appare chiara la concreta portata della disposizione di cui all'ultimo periodo del comma 1 (che esclude la corresponsione del sussidio a chi abbia attivato la partita IVA dopo il 1° dicembre 2020), che lascerebbe presumere che il sussidio spetti invece a coloro che abbiano attivato la partita IVA, ad esempio, nel mese di agosto. Infatti, il successivo comma 2 espressamente stabilisce che il contributo a fondo perduto spetta esclusivamente ai soggetti che hanno già beneficiato del contributo a fondo perduto di cui all'articolo 25 del decreto-legge n. 34 del 2020, il che esclude automaticamente i soggetti che abbiano aperto la partita IVA dopo l'aprile del 2019³. Tale antinomia andrebbe risolta.

In relazione alla congruità delle somme stanziare, si ricorda che, mentre la RT allegata al decreto-legge n. 137 del 2020 ("ristori") non forniva specifici elementi informativi circa gli ammontari unitari riferibili alla platea in questione, dalla documentazione presentata dall'[Agenzia delle entrate](#) durante l'attività conoscitiva si desume che l'onere medio del contributo erogato per i servizi di ristorazione (bar, pasticcerie, mense,

³ Infatti, l'articolo 25 del DL 34/2020 riconosceva un contributo per le perdite di fatturato del mese di aprile 2020 inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019.

gelaterie e ristoranti) è stato di circa 4.700 euro per 726 milioni di euro complessivi a fronte di circa 154.000 attività beneficiarie (rispetto alle circa 277.000 imprese con i codici ATECO indicati operanti nel 2018, come rilevabile dal sito i.stat).

Anche ipotizzando che nel frattempo una quota delle imprese abbia dovuto restituire il ristoro ricevuto perché in realtà indebitato o abbia cessato l'attività, il decremento da 726 a 645 milioni di euro appare significativo (-11%) e andrebbero forniti chiarimenti su tale riduzione. Le perplessità appena espresse, poi, si accentuano alla luce del fatto che le predette risorse corrispondono sostanzialmente alla quota ancora disponibile del fondo utilizzato a copertura (come evidenziato anche di seguito), il che potrebbe indurre a supporre che lo stanziamento sia stato in realtà determinato sulla base delle disponibilità presenti sul fondo per la concessione di ristori, a prescindere dall'effettiva congruità delle somme rispetto alle esigenze. Va comunque sottolineato che, pur non assistito da un meccanismo di monitoraggio, è operativo il tetto di spesa richiamato dal comma 1, anche se andrebbe chiarito, in caso di insufficienza delle risorse stanziato, se si procederà ad una riduzione proporzionale degli importi erogati o se si ridurrà la platea dei beneficiari, sulla base, ad esempio, dell'ordine cronologico delle domande *illo tempore* presentate.

In merito ai profili di copertura, si evidenzia che essa sarebbe garantita dall'utilizzo di parte delle risorse di cui al fondo istituito per le misure di sostegno all'economia in relazione all'emergenza pandemica, con una dotazione di 1.790 milioni di euro per il 2020 e di 190,1 milioni di euro per il 2021, già oggetto di utilizzo per la copertura degli oneri derivanti dall'estensione delle misure di cui agli articoli 1, 1-*bis* (contributi a fondo perduto), 8-*bis* (credito d'imposta), 9-*bis* (esenzione IMU), 9-*quinqüies* (soggetti ISA), 13-*bis* (sospensione contributi di novembre), 13-*ter* (sospensione tributi di dicembre), 13-*terdecies* (bonus baby sitting) e 22-*bis* (congedo straordinario) del decreto-legge n. 137 del 2020, anche in conseguenza delle ordinanze del Ministro della salute del 10, 13 e 20 novembre 2020.

Si ricorda che la RT relativa a tale ultimo decreto-legge quantificava gli oneri delle misure di cui ai suddetti articoli in complessivi 1.324,5 milioni di euro per il 2020.

Ne deriva che le somme ancora disponibili sul fondo di cui si dispone l'utilizzo al comma 7 in esame dovrebbero ammontare a 465,5 milioni di euro per il 2020 e a 190,1 milioni di euro per il 2021, ovvero poco più degli importi ora necessari per la copertura dei nuovi ristori del settore della ristorazione in senso lato. Andrebbe pertanto confermata, eventualmente anche sulla base delle prime risultanze finanziarie relative alle suindicate misure del decreto-legge n. 137, la congruità delle precedenti stime, onde assicurare la perdurante disponibilità delle risorse necessarie.

Infine, si sollevano perplessità in merito agli effetti di cassa implicitamente ascritti al 2020. Infatti, mentre in termini di SNF ed indebitamento appare comunque plausibile la registrazione degli effetti indicati già nel 2020, appare improbabile che siano stati effettuati pagamenti nella misura indicata per il 2020 nei pochi giorni compresi fra il 19 e il 31 dicembre 2020.

Articolo 2-bis **(Credito di imposta per canoni di locazione)**

L'articolo in commento, introdotto dalla Camera dei deputati, intervenendo sul comma 5 dell'articolo 28 del D.L. n. 34 del 2020, subordina la spettanza del credito di imposta - già riconosciuto dalla legislazione vigente⁴ fino al 30 aprile 2021 in favore delle imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio e i tour operator - alla condizione che dette imprese abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nel mese di riferimento dell'anno 2021 di almeno il 50 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno 2019.

La RT aggiornata rappresenta che la misura non determina effetti finanziari in quanto il dispositivo normativo è coerente con la valutazione della misura attualmente vigente.

Al riguardo si ricorda preliminarmente che all'estensione al 30 aprile 2021 della possibilità di beneficiare del credito di imposta per le imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio ed i tour operator, erano stati ascritti oneri pari 170,8 milioni nel 2021⁵.

Nello specifico, si ricorda che la RT associata all'art. 1, comma 602, della legge di bilancio 2021 - che operava la citata estensione temporale ai primi quattro mesi del 2021 per le predette tipologie di imprese - rappresentava quanto segue:

"Il comma 602 prevede, per le strutture alberghiere, agrituristiche e per le agenzie di viaggio, turismo, tour operator e stabilimenti termali, indipendentemente dal volume di ricavi e compensi registrato nel periodo d'imposta precedente, la possibilità di usufruire di un credito d'imposta nella misura del 60 per cento dell'ammontare mensile del canone di locazione di immobili a uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività industriale, commerciale o artigianale e del 50 per cento dell'ammontare mensile dei canoni per affitto d'azienda, secondo le modalità già previste dall'art. 28 del D.L. 34/2020 e successive modifiche.

La disposizione in esame prevede, in particolare, che il credito d'imposta sia concesso per i mesi di gennaio, febbraio, marzo e aprile 2021.

Per la stima degli effetti finanziari conseguenti all'introduzione dell'emendamento, sono stati presi in considerazione i dati delle dichiarazioni Redditi, IVA e IRAP 2019 (anno d'imposta 2018), i dati sulle locazioni dagli archivi del Registro, nonché i dati risultanti dalla banca dati della fatturazione elettronica per la valutazione del calo di fatturato".

La RT prodotta a corredo della legge di bilancio 2021 parrebbe essere stata costruita in modo coerente con il quadro normativo vigente. Si ricorda infatti che il comma 3 del citato art. 28 del D.L. n. 34 precisa che il credito di imposta di cui ai commi 1 e 2 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. Si rappresenta inoltre, a norma del vigente comma 5 del citato

⁴ Dall'art. 1, comma 602, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021).

⁵ Trattasi della RT associata al citato art. 1, comma 602, della legge di bilancio 2021.

articolo 28, che ai soggetti locatari esercenti attività economica il credito d'imposta spetta a condizione che abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nel mese di riferimento di almeno il cinquanta per cento rispetto allo stesso mese del periodo d'imposta precedente.

L'onere di 170,8 mln di euro riferito alla predetta estensione ai primi quattro mesi del 2021 dovrebbe essere stato stimato tenendo conto di come la novella avrebbe operato una volta integrata con la legislazione vigente; ne deriva che la quantificazione avrebbe dovuto non soltanto prescindere dal volume di ricavi e compensi registrato nel periodo di imposta precedente (ossia il 2020) ma anche valutare la condizione del calo di fatturato nei primi mesi del 2021 rispetto allo stesso periodo dell'esercizio di imposta precedente (ossia l'anno 2020).

La novella che si prefigura di introdurre al comma 5 dell'art. 28, riferisce la condizione della diminuzione del fatturato/corrispettivi nella medesima percentuale del 50% con riferimento all'anno 2019 (non più quindi al periodo di imposta precedente - ossia il 2020, innovando in tal modo l'ordinamento vigente).

Sul punto si può ragionevolmente affermare che, qualora si ponesse a raffronto la diminuzione del fatturato dei primi 4 mesi del 2021, rispettivamente, con il fatturato dei primi 4 mesi del 2020 (legislazione vigente) e con quello del corrispondente periodo del 2019 (art. 2-bis in commento), ne deriverebbe che un maggior calo di fatturato dovrebbe registrarsi dal raffronto con il 2019 considerato che tale periodo non risentiva dell'impatto dell'emergenza sanitaria sulle attività economiche. Quindi un eventuale raffronto con il fatturato dei primi mesi del 2019, rispetto al corrispondente periodo del 2020, dovrebbe determinare una maggiore possibilità di accesso all'agevolazione in commento e quindi un maggior onere per l'erario.

Tuttavia, non è chiaro se la stima associata alla legge di bilancio 2021 si sia rigorosamente attenuta al quadro normativo (in tal caso potrebbe risultare sottostimata) o se invece abbia operato il raffronto della diminuzione del fatturato sempre con l'esercizio 2019, per cui la novella in commento costituirebbe una precisazione normativa innovativa rispetto all'ordinamento vigente ma i cui effetti finanziari sarebbero stati già considerati nella predetta RT.

La RT aggiornata - che afferma la coerenza del dispositivo normativo con la valutazione della misura attualmente vigente - non supera del tutto l'esigenza di un chiarimento.

Sul punto, inoltre, - tenuto conto che la RT associata all'art. 1, comma 602, della legge di bilancio 2021 non ha indicato l'anno di riferimento in relazione all'utilizzo della banca dati della fatturazione elettronica sulla cui base è stato valutato il calo di fatturato - al fine di escludere maggiori oneri, appare necessario un approfondimento che sia anche riferito alle stime circa la numerosità ed ai valori interessati dall'estensione ai primi mesi del 2021 dell'agevolazione fiscale in commento.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Dic 2020

[Nota di lettura n. 187](#)

Schema di decreto legislativo recante norme per la protezione delle piante dagli organismi nocivi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625 (**Atto del Governo n. 209**)

"

[Nota di lettura n. 198](#)

A.S. 2054: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (Approvato dalla Camera dei deputati) - Ed. provvisoria"

Gen 2021

[Nota di lettura n. 202](#)

Schema di decreto legislativo recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo (**Atto del Governo n. 226**)

"

[Nota di lettura n. 203](#)

Schema di decreto legislativo recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi (**Atto del Governo n. 227**)

"

[Nota di lettura n. 197](#)

Schema di decreto legislativo recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi (**Atto del Governo n. 228**)

"

[Nota di lettura n. 204](#)

Schema di decreto legislativo recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali (**Atto del Governo n. 229**)

"

[Nota di lettura n. 186](#)

Schema di decreto legislativo recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché di lavoro sportivo (**Atto del Governo n. 230**)

"

[Nota di lettura n. 199](#)

Norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione e delle piante da frutto e delle ortive (**Atto del Governo n. 208**)

"

[Nota di lettura n. 189](#)

Produzione e commercializzazione prodotti sementieri (**Atto del Governo n. 211**)

"

[Nota di lettura n. 190](#)

Produzione e commercializzazione materiali di moltiplicazione della vite (**Atto del Governo n. 212**)

"

[Documentazione di finanza pubblica n. 24](#)

Aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine (OMT) - Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012

"

[Nota di lettura n. 201](#)

Istituzione e funzionamento del registro pubblico dei contraenti che si oppongono all'utilizzo dei propri dati personali e del proprio numero telefonico per vendite o promozioni commerciali (**Atto del Governo n. 234**)

"

[Nota di lettura n. 200](#)

A.S. 2066: "Conversione in legge del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021"

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