

DECRETO-LEGGE N. 44 DEL 2021: MISURE IN MATERIA DI VACCINAZIONI CONTRO IL COVID-19, GIUSTIZIA E CONCORSI PUBBLICI

Il decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 prevede la **proroga** fino al 30 aprile 2021 dell'applicazione delle disposizioni del **Dpcm 2 marzo 2021**, salvo che le stesse contrastino con quanto disposto dal medesimo decreto, e di alcune misure già previste dal **decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30. Alcune disposizioni** – in particolar modo gli articoli 1 e 2, che riguardano i colori delle regioni, le aperture, gli spostamenti e la didattica – **sono ormai superate**, merito anche del successo della **campagna vaccinale** e di un quadro generale della situazione in via di miglioramento, sugli stessi temi così sono intervenuti prima il **decreto-legge n. 52 del 22 aprile 2021**, per la graduale **ripresa delle attività** e poi il decreto n. 65 del **18 maggio 2021 (c.d. “anticipo riaperture”)** che hanno ampliato la portata delle possibilità cui oggi i cittadini possono accedere, tra le quali le maggiori libertà di movimento.

Tra le novità significative, il decreto:

- ✓ **esclude la responsabilità penale del personale medico e sanitario** incaricato della somministrazione del vaccino anti SARS-CoV-2, per i delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose commessi nel periodo emergenziale, allorché le vaccinazioni siano effettuate in conformità alle indicazioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio e alle circolari pubblicate sul sito istituzionale del Ministero della salute relative;
- ✓ introduce disposizioni volte ad **assicurare l'assolvimento dell'obbligo vaccinale da parte del personale medico e sanitario**, prevedendo una dettagliata procedura per la sua operatività e adeguate misure in caso di inottemperanza (assegnazione a diverse mansioni ovvero sospensione della retribuzione);
- ✓ stabilisce che le previsioni già vigenti per i soggetti incapaci ricoverati presso strutture sanitarie assistite in merito alla **manifestazione del consenso alla somministrazione** del vaccino anti-SARS-CoV-2 siano estese anche alle **persone** che, pur versando **in condizioni di incapacità naturale**, non siano ricoverate nelle predette strutture sanitarie assistite o in altre strutture analoghe;
- ✓ **proroga alcune disposizioni in materia di giustizia civile, penale, amministrativa, contabile e tributaria**, prevede norme sullo svolgimento dell'attività giudiziaria in periodo di emergenza pandemica e reca modifiche al codice della giustizia contabile;
- ✓ **proroga il termine** concernente le **procedure di assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori socialmente utili (LSU) e dei lavoratori impegnati in attività di**

pubblica utilità (LPU) (Basilicata, Calabria, Campania e Puglia) nonché i contratti a tempo determinato degli LSU e LPU (Calabria), con oneri a carico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- ✓ estende agli **enti del Terzo settore** (ONLUS, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale) la disciplina prevista per lo svolgimento delle assemblee ordinarie con modalità semplificate.
- ✓ dispone **deroghe per lo svolgimento dei concorsi pubblici** prevedendo lo svolgimento di una sola prova scritta e una orale, con modalità decentrate, nel rispetto delle linee guida del Comitato tecnico-scientifico.

Nel corso dell'esame del Senato sono stati **approvati diversi emendamenti e articoli aggiuntivi** che hanno fatto "lievitare" il provvedimento dagli originari 12 articoli fino a 21, con disposizioni anche significative. Tra queste misure, come ha segnalato **Fausto Raciti** (PD), vicepresidente della Commissione Affari Costituzionali, quella che "ha consentito il primo timido, ma **importante gesto della riapertura del Paese, cioè l'accesso alle strutture residenziali, socioassistenziali, sociosanitarie e hospice, per i familiari degli ospiti**, muniti ovviamente di certificazione idonea. Si tratta di **un primo segnale importante**, che ha segnato in qualche modo **un'inversione di tendenza** e **l'inizio della fase** nella quale abbiamo cominciato a grandi passi a **superare la stagione dell'emergenza da COVID-19**".

Durante l'esame in Aula alla Camera svolto un dibattito acceso sul **tema dell'obbligo vaccinale, sulla questione è intervenuto Stefano Ceccanti**, capogruppo PD in Commissione Affari Costituzionali, che ha invitato a non richiamare a sproposito l'articolo 32 della Costituzione e la Corte costituzionale. Ha ricordato Ceccanti che **nella [sentenza n. 5 del 2018](#)**, la Corte ha scritto: "**La legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'articolo 32 della Costituzione** se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo **stato di salute di chi vi è assoggettato** ma anche a **preservare lo stato di salute degli altri**".

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici" (già approvato dal Senato) ([AC 3113](#)) e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Sul sito del Gruppo dei deputati PD sono pubblicati i [dossier sul contenimento del contagio da COVID-19](#).

CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Il decreto-legge n. 44 del 2021 è stato presentato al Senato della Repubblica per la conversione in legge; in origine consisteva in 12 articoli e 53 commi, dopo la lettura presso

il Senato è cresciuto a 21 articoli e 85 commi.

È suddiviso in 3 Capi:

- ✓ il Capo I (**misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da covid-19 e in materia di vaccinazioni anti sars-cov-2**) comprende gli articoli da 1 a 5;
- ✓ il Capo II (**disposizioni urgenti concernenti termini in materia di giustizia, di lavoro, di rendicontazione del servizio sanitario regionale nonché per il rinnovo degli organi degli ordini professionali**) comprende gli articoli da 6 a 9; I
- ✓ I Capo III (**semplificazione delle procedure per i concorsi pubblici e dei corsi di formazione iniziale in ragione dell'emergenza epidemiologica da covid-19 e altre disposizioni urgenti**) comprende gli articoli da 10 a 12.

Qui di seguito sono elencate sinteticamente **le principali misure contenute nel provvedimento**, per gli approfondimenti, come detto, si rinvia ai [dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato](#).

L'**articolo 1** estende a tutto il mese di **aprile 2021** l'applicazione delle **misure di contenimento** della diffusione dell'epidemia da Covid-19, **adottate con il Dpcm del 2 marzo 2021**. Il **comma 2** dispone il "**passaggio**" – per quanto concerne le misure di contenimento da applicare – **delle zone** che fossero in "giallo" a zone in "arancione", per il mese di aprile. Sono confermate, sempre per il mese di aprile **l'applicazione delle disposizioni vigenti**, legittimanti l'adozione, in via temporanea, di **ordinanze d'urgenza del Ministro della salute** nonché di misure ulteriormente restrittive da parte delle Regioni, derogatorie rispetto a quelle dettate dalla fonte normativa statale o di contro ampliative, in questo caso però dopo l'intesa col Ministro della salute (**comma 3**). Si prevede l'applicazione in ogni caso delle **misure di "zona rossa"** nelle regioni e province autonome nelle quali venga accertata una incidenza settimanale cumulativa dei **contagi superiore a 250 casi ogni 100.000 abitanti (comma 4)** – o all'interno della regione e della provincia autonoma, nelle province in cui si rilevino quella medesima incidenza settimanale o nelle aree in cui si riscontrino "condizioni di particolare grave diffusività o morbilità" del virus (**comma 5**). Il **comma 6** prescrive limitazioni – per il periodo 7-30 aprile 2021 – per gli **spostamenti verso le abitazioni**, nelle regioni e province autonome in "zona arancione". Il **comma 7** disciplina le **sanzioni per la violazione delle misure** di contenimento del contagio recate dall'**articolo 1**, rinviano alle disposizioni dell'articolo 4 del **decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19** e successive modificazioni (convertito dalla legge n. 35 del 2020)¹.

L'**articolo 1-bis**, inserito nel corso dell'esame al Senato, ripristina l'accesso, su tutto il territorio nazionale, di familiari e visitatori muniti delle **certificazioni verdi COVID-19**, a **strutture di ospitalità, lungodegenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani**, anche non autosufficienti, e comunque **in tutte le strutture residenziali** di cui all'art. 44 del Dpcm di aggiornamento dei LEA del 12 gennaio 2017 (ricoveri per: prestazioni di riabilitazione intensiva diretta al recupero di disabilità importanti; prestazioni di riabilitazione estensiva a soggetti disabili non autosufficienti; prestazioni di lungodegenza post-acuzie a persone non autosufficienti).

¹ Con **modifica approvata dal Senato** si specifica che la norma si applica nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2-bis, del [decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33](#) (convertito dalla legge n. 74 del 2020).

L'accesso ai familiari e visitatori è ripristinato anche nelle **strutture residenziali socioassistenziali**².

L'**articolo 2** stabilisce, per il periodo **dal 7 al 30 aprile 2021**, la ripresa delle attività in **presenza fino al primo anno della scuola secondaria di primo grado** su tutto il territorio nazionale – “**zone rosse**” incluse –, con possibilità di deroga solo in casi di eccezionale e straordinaria necessità. Per le “**zone gialle**” e “**arancioni**” si conferma l'attività didattica **in presenza** anche per gli studenti del **secondo e terzo anno di scuola secondaria di primo grado**. È confermato, inoltre, che nella **scuola secondaria di secondo grado** l'attività didattica in presenza deve essere garantita ad **almeno il 50% e fino a un massimo del 75%** degli studenti.

Tali previsioni sono **applicate fino al 25 aprile 2021**. Infatti, a decorrere **dal 26 aprile 2021**, sono state **superate** da quanto disposto [dall'articolo 3 del DL n. 52, in corso di esame ora alla Camera \(AC 3045\)](#)

L'**articolo 3** limita la punibilità, a titolo di **omicidio colposo o di lesioni personali colpose** (articoli 589 e 590 del codice penale), per le **somministrazioni dei vaccini contro il virus SARS-CoV-2 effettuate nel corso della relativa campagna vaccinale**. La punibilità è esclusa a condizione che l'**uso del vaccino sia stato conforme alle indicazioni contenute** nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio emesso dalle competenti autorità e alle circolari pubblicate sul sito *internet* istituzionale del Ministero della salute relative alle attività di vaccinazione.

L'**articolo 3-bis**, inserito dal Senato, reca una disciplina transitoria, che **limita la punibilità, a titolo di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, per i fatti commessi nell'esercizio di una professione sanitaria durante lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e che trovino causa nella situazione di emergenza medesima**³. In base al **comma 1** del presente articolo, i delitti cui agli articoli 589 e 590 del codice penale sono punibili **solo nei casi di colpa grave**.

Ai fini della **valutazione del grado della colpa**, il giudice tiene conto, tra i fattori che ne possono escludere la gravità, della **limitatezza delle conoscenze scientifiche** al momento del fatto **sulle patologie** da SARS-CoV-2 e **sulle terapie appropriate**, nonché della **scarsità delle risorse umane e materiali** concretamente disponibili in relazione al numero dei casi da trattare, oltre che del **minor grado di esperienza e conoscenze tecniche** possedute dal **personale non specializzato** impiegato per far fronte all'emergenza (**comma 2**).

² Nel rispetto delle **linee guida** “[Modalità di accesso/uscita di ospiti e visitatori presso le strutture residenziali della rete territoriale](#)” definite con [l'ordinanza del Ministro della salute 8 maggio 2021](#).

³ Stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e successive proroghe.

L'**articolo 4**, modificato dal Senato, prevede fino alla completa attuazione del **piano strategico nazionale** relativo alla **vaccinazione contro il COVID-19**, e comunque **non oltre il 31 dicembre 2021**, l'**obbligo della vaccinazione per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario** che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie o parafarmacie e negli studi professionali.

Solo **in caso di accertato pericolo per la salute**, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale, la vaccinazione **non è obbligatoria** e può essere omessa o differita (**comma 2**, con gli effetti previsti dai **commi 10 e 11**).

Fatti salvi tali casi, al termine delle procedure di cui ai **commi da 3 a 5**, l'**inadempimento dell'obbligo vaccinale** determina, per il periodo temporale citato, la **sospensione del diritto di svolgere prestazioni o mansioni** che implicino contatti interpersonali o che comportino, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da COVID-19 (**commi da 6 a 9**); alla sospensione consegue l'**assegnazione ad altre mansioni, anche inferiori, con il riconoscimento della remunerazione ad esse corrispondenti**, ovvero, in caso di impossibilità di tale assegnazione, **la sospensione dell'attività lavorativa e della relativa remunerazione**.

L'**articolo 5** estende la disciplina relativa alla **manifestazione del consenso alla vaccinazione anti SARS-CoV-2**, prevista **per i pazienti in condizioni di incapacità naturale ricoverati in strutture sanitarie assistite**, anche alle **persone incapaci non ricoverate**. In questo caso assume la **funzione di amministratore di sostegno**, al solo fine della prestazione del consenso alla vaccinazione, il **direttore sanitario dell'azienda sanitaria locale** di assistenza dell'interessato o un suo delegato.

L'**articolo 6, comma 1, lettere da a) a g)**, proroga, dal 30 aprile **al 31 luglio 2021**, l'efficacia delle disposizioni speciali contenute nel decreto-legge n. 137 del 2020, che disciplinano l'esercizio dell'attività giurisdizionale durante l'emergenza sanitaria. Il **comma 3** apporta alcune modifiche al **codice di giustizia contabile**⁴ concernenti i **termini per la proposizione dell'appello** e la **disciplina del deposito degli atti di impugnazione**.

L'**articolo 7** consente al **Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti** di disporre un ulteriore **differimento della data delle elezioni**, da svolgersi comunque entro 180 giorni (6 mesi) dalla entrata in vigore del decreto-legge in conversione (e quindi **entro il 28 settembre 2021**). Nel corso dell'esame per la conversione il Senato ha inserito nell'articolo un ulteriore comma (1-*bis*), il quale prevede che le modalità telematiche per le elezioni siano tali da **assicurare la libertà del voto** e la **verifica della sua integrità**.

L'**articolo 7-bis, introdotto dal Senato**, consente il **voto per corrispondenza** per le elezioni dei componenti del **Consiglio degli avvocati e dei procuratori dello Stato**, che si svolgono durante lo stato di emergenza (comma 1). I successivi commi 2,3 e 4 dispongono le istruzioni per il voto.

L'**articolo 8**, modificato al Senato, proroga dal 31 marzo 2021 **al 31 luglio 2021** le **assunzioni a tempo indeterminato** nelle pubbliche amministrazioni di **lavoratori socialmente utili (LSU)** o impegnati in attività pubblica (**LPU**) (**comma 1**). Il **comma 2**

⁴ Di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

consente la proroga, **dal 31 marzo 2021 al 31 luglio 2021**, dei **contratti di lavoro a tempo determinato** degli enti pubblici della **Regione Calabria** con lavoratori già impegnati in lavori socialmente utili (LSU) o di pubblica utilità (LPU). Il successivo **comma 2-bis** ammette in ogni caso, per i lavoratori in esame impegnati in **attività di pubblica utilità**, la possibilità di assunzione – anche da parte di un'altra pubblica amministrazione – in posizione di **lavoratori sovranumerari**, in deroga alla dotazione organica e alla condizione del rispetto del piano di fabbisogno del personale, purché l'assunzione sia operata nei limiti delle risorse già disponibili a legislazione vigente presso le Regioni. Il **comma 4** consente a tutti **gli enti del Terzo settore (ONLUS, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale)** di disporre, al pari degli altri enti del libro primo del codice civile, per l'anno 2021, di un **arco temporale più ampio**, nonché di una **disciplina semplificata** per il ricorso a **modalità telematiche**, in relazione allo svolgimento delle **assemblee** convocate per **approvare i bilanci**.

L'**articolo 9** differisce, solo per l'anno 2021, **dal 30 aprile al 15 giugno** il termine limite previsto per la **certificazione**, da parte delle Regioni e Province autonome, **dell'equilibrio di bilancio** tramite rendicontazione dell'esercizio finanziario precedente nel caso in cui i medesimi enti territoriali presentino un **disavanzo di gestione del Servizio sanitario regionale** per il quarto trimestre consecutivo.

In caso di disequilibrio dei conti, successivamente a tale data, a seguito della **diffida** con atto del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione o la Provincia autonoma interessata deve adottare i provvedimenti necessari al **rientro finanziario**. Conseguentemente, viene **differito (dal 31 maggio) al 15 luglio**, il termine entro il quale il Presidente della Giunta regionale, nel **ruolo di Commissario ad acta** per la Regione interessata, è chiamato ad applicare comunque il **divieto di effettuare spese non obbligatorie** fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello di verifica e – nella misura massima prevista dalla vigente normativa – l'incremento dell'addizionale IRPEF e le dovute maggiorazioni dell'aliquota IRAP.

L'**articolo 10, commi 1 e da 2 a 9**, come modificato dal Senato, introduce a regime una nuova **procedura semplificata per lo svolgimento dei concorsi pubblici** relativi al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni – ad eccezione di quello in regime di diritto pubblico –, nonché alcune norme transitorie per i concorsi, relativi al medesimo personale, già banditi o che verranno banditi nel corso della fase emergenziale. Si consente **dal 3 maggio 2021 lo svolgimento delle prove selettive in presenza** dei concorsi delle pubbliche amministrazioni per il reclutamento di personale, nel rispetto di linee guida validate dal Comitato tecnico scientifico. È prevista, inoltre, una **procedura semplificata** anche **per le assunzioni di personale a tempo determinato** autorizzate, nelle amministrazioni pubbliche operanti **nel Mezzogiorno**, dalla normativa vigente per l'attuazione degli interventi di politica di coesione nell'ambito della programmazione 2014-2020 e 2021-2027.

Il **comma 1-bis** – **introdotto al Senato** – dispone in ordine **all'equipollenza**, ai soli fini dell'accesso alla pubblica amministrazione, **del titolo di laurea magistrale in scienze delle regioni** con i titoli di laurea magistrale: **in scienze storiche, in scienze filosofiche e in antropologia culturale ed etnologia**.

Con il comma 10 si estendono **all'amministrazione penitenziaria e all'amministrazione della giustizia minorile e di comunità** l'applicazione della **disciplina semplificata** relativa allo **svolgimento di procedure concorsuali** per l'accesso ai ruoli delle Forze armate, delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

Il **comma 10-bis, introdotto al Senato**, prevede una durata di 14 mesi per il 110° ed il 111° corso per commissari di Polizia. La disposizione aggiunge che i commissari che **superino l'esame finale dei corsi** – e siano dichiarati idonei al servizio di polizia – vengano confermati nel ruolo con la **qualifica di commissario**. Quindi essi svolgono, nell'ufficio o reparto di assegnazione, il tirocinio operativo, della durata di **10 mesi** e acquisiscono la **qualifica di commissario capo** previa valutazione positiva.

Il **comma 11** differisce il termine di **vigenza delle graduatorie del personale del ministero della giustizia**, il cui scorrimento è autorizzato per l'assunzione complessivo di 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale dalla legge di bilancio 2021.

Il **comma 11-bis**, inserito dal Senato, apporta alcune modifiche al decreto-legge n. 183 del 2020 in materia di assunzioni di **personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato**.

Il **comma 11-ter dell'articolo 10**, anche questo introdotto dal Senato, estende alle **Autorità amministrative indipendenti** la possibilità di svolgere le prove di concorso in **modalità semplificata**, al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale.

Inserito dal Senato, l'**articolo 10-bis** reca, al comma 1, una norma di **interpretazione autentica**, concernente la **disciplina previdenziale** relativa ai **direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di natura pubblica**; la disciplina concerne l'eventuale rapporto di lavoro sussistente al momento della nomina, alla quale ultima consegue, in via tassativa, il **collocamento in aspettativa senza assegni**. Ai fini della copertura finanziaria **si riduce** l'autorizzazione di spesa relativa all'attività e al funzionamento del **Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie**.

L'**articolo 10-ter, introdotto al Senato**, consente, in via straordinaria, anche per l'**a.s. 2021/2022**, l'attivazione di **incarichi temporanei** nelle **scuole dell'infanzia paritarie comunali** che non riescano a reperire, per le sostituzioni, personale docente abilitato.

L'**articolo 10-quater**, inserito dal Senato, modifica la disciplina relativa alla formazione dell'elenco nazionale dei soggetti idonei alla **nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali**, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale.

L'**articolo 11**, consente lo svolgimento della **prova scritta del concorso per magistrato ordinario** indetto con decreto del Ministro della giustizia 29 ottobre 2019 anche **in deroga alle disposizioni vigenti**, che regolano lo svolgimento di procedure concorsuali durante l'emergenza pandemica da COVID-19. L'accesso dei candidati ai locali destinati allo svolgimento della prova scritta e della prova orale è subordinato alla presentazione di una dichiarazione sostitutiva; altre disposizioni disciplinano le prove. Le modifiche apportate dal Senato sono soltanto formali.

L'**articolo 11-bis**, introdotto in Senato, amplia la platea degli **Istituti tecnici superiori (ITS)** titolati ad avanzare istanza per l'**accesso ai contributi per investimenti** in conto capitale per la **infrastrutturazione di sedi e di laboratori** coerenti con i processi di innovazione tecnologica 4.0, stanziati con la legge di bilancio per il 2019.

L'**articolo 11-ter**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca disposizioni finalizzate al **risanamento e alla riqualificazione urbana e ambientale** della **baraccopoli della città di Messina**, nonché ad assicurare gli investimenti necessari per il "ricollocaamento abitativo" delle persone che vi risiedono. Per tali finalità è prevista **la nomina a Commissario straordinario del Prefetto di Messina**, di cui vengono disciplinati la durata, le funzioni, le prerogative e i poteri derogatori, nonché la struttura di supporto. In particolare al Commissario spetta la **perimetrazione della baraccopoli e la predisposizione di un piano** degli interventi, per la cui realizzazione viene autorizzata la spesa complessiva di **100 milioni di euro per il triennio 2021-2023**. Viene disciplinata la revoca delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti stabiliti dal Piano.

L'**articolo 11-quater** contiene la **clausola di salvaguardia** per le province autonome di Trento Bolzano mentre l'articolo 12 prevede l'entrata in vigore del provvedimento, il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (**1° aprile 2021**).