

La pubblica amministrazione alla prova del COVID: tutela dei diritti e regimi emergenziali

Paolo Lazzara

Ordinario di diritto amministrativo nell'Università Roma Tre
Vicepresidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

Riassunto

Il lavoro ripercorre alcuni snodi fondamentali del sistema emergenziale. Sono analizzate deroghe ed eccezioni alle regole generali di responsabilità, le novità sulla normativa procedimentale e processuale in tempo di COVID, il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione e le problematiche che attengono all'ipotesi di contagio in azienda, le soluzioni organizzative speciali, il massiccio ricorso alla telematica nonché, infine, le misure adottate per la rapida esecuzione del piano vaccinale. Il saggio prova a mettere ordine in questo complesso quadro giuridico-amministrativo, utilizzando, come chiave di lettura, le competenze dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Parole chiave: diritto amministrativo, COVID-19, emergenza, responsabilità

Abstract. *Public Powers at the Time of COVID: Emergency Regimes and Personal Rights*

The essay traces some fundamental points in the legal system of the emergency in Italy. We analyze the exceptions to the general rules of liability, the procedural and processual discipline in time of Covid, the working environment in the public administration and the problems relating to liability in the event of contagion, the massive recourse to telematics and, finally, the measures for the rapid implementation of the vaccination plan. The essay tries to bring order to this complex legal-administrative framework by using the competences of the National Institute for Insurance against Accidents at Work (INAIL) as an interpretative key.

Keywords: administrative law, COVID-19, emergency, personal rights

DOI: 10.32049/RTSA.2021.4s.02

1. Introduzione

È trascorso oltre un anno da quando l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'epidemia di COVID-19, per la pandemia che ha costretto tutti al cambiamento radicale dello stile di vita. Abbiamo imparato a proteggerci e, per limitare il contagio, a “razionare” i contatti con importanti modifiche comportamentali; abbiamo dovuto gestire gli incontri trasformandoli, quando possibile, in videoconferenze e negli altri casi riducendoli drasticamente fino ad annullarli.

È inutile sottolineare l'impatto di questi eventi che hanno riguardato ciascuno di noi, in ogni fascia di età e in tutto il territorio, senza distinzione o esclusione alcuna.

La chiave della complessità dell'evento sta dunque nella “totalità” del suo impatto, sia dal punto di vista geografico, umano, oltre i confini dello stato e delle nazioni.

Per ognuno, però, essa ha determinato conseguenze diverse, esigenze particolari; a seconda dell'età, delle condizioni sociali e familiari, del lavoro svolto, della situazione economica. L'impatto globale e trasversale ha posto la pubblica amministrazione di fronte ad una importante e dirimpente sfida che ha coinvolto tutte le sue strutture e articolazioni, tutti i livelli di governo territoriale, senza esclusione alcuna.

L'emergenza è, per definizione, evento imprevedibile che sfugge ai tentativi di compiuta regolazione e che perciò esige interventi di carattere straordinario. Ogni evento di tal fatta potrebbe richiedere un regime speciale *ad hoc* rispetto alle regole generali, a fronte della assoluta (o relativa) "novità" e straordinarietà degli accadimenti e dell'urgenza del provvedere. Gli interventi, allo stesso tempo, debbono essere infatti "efficaci", ovvero "validi" in base a parametri economico-sostanziali, prima ancora che corretti sul piano giuridico.

Per questa ragione, il diritto dell'emergenza contempera elementi in reciproca tensione: la necessità sostanziale di tutelare in modo tempestivo ed efficace beni primari (la vita e l'incolumità delle persone), nonché, d'altra parte, l'esigenza di agire nel rispetto dell'ordinamento giuridico. In questa condizione l'ordinamento stesso è messo a dura prova per la tenuta delle libertà e dei diritti fondamentali che si pongono tra loro in reciproca e grave tensione. Tutti gli istituti sono profondamente rivisti, con mutamenti e innovazioni che segneranno una nuova dimensione della società prima ancora che un andamento completamente diverso della vita amministrativa del paese.

La dimensione digitale ha sorretto le soluzioni che saranno illustrate, ha determinato un profondo mutamento dello stile di vita e di lavoro, nonché una diversa impostazione delle relazioni sociali e finanche personali.

L'ordinamento, dal canto suo, ha vissuto di deroghe, eccezioni e limitazioni di responsabilità, tutte legate allo stato di emergenza, e di particolare significato e momento. Lo scritto intende fornire un quadro complessivo e trasversale dei principali interventi normativi di carattere emergenziale, con riferimento alla straordinaria mobilitazione dell'apparato pubblico.

Saranno evidenziati gli snodi fondamentali del sistema di deroghe ed eccezioni che riguardano principalmente il sistema delle responsabilità pubbliche e privati, le regole procedurali e processuali, il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione e le

problematiche che attengono alla responsabilità in caso di contagio in azienda, le misure organizzative speciali e il massiccio ricorso alla telematica. Al principale obiettivo di prevenzione mediante drastica riduzione dei contatti, il regime emergenziale ha poi affiancato quello della rapida ed efficace esecuzione del piano vaccinale nazionale anche con il ricorso a protocolli condivisi dalle parti sociali.

Il saggio prova a mettere ordine in questo complesso quadro giuridico-amministrativo, utilizzando, come chiave di lettura, le competenze dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) che è stato particolarmente esposto in questi due anni di pandemia. Ciò per le sue competenze importanti nel mercato del lavoro, nonché per l'attività scientifica che conduce sulle principali tematiche del diritto e della medicina del lavoro con i suoi dipartimenti. In particolare, l'intreccio tra salute pubblica e sicurezza nei luoghi di lavoro si è legato principalmente a seguito dell'inquadramento del contagio in azienda come "infortunio" sul lavoro, con conseguente possibile copertura assicurativa e potenziale responsabilità del datore di lavoro.

2. Le prime misure anti-COVID

La gestione di questa improvvisa e seria emergenza ha reso necessaria l'assunzione di diverse misure (più restrittive) da parte delle Autorità governative, intervenute con strumenti normativi e regolatori¹, a più riprese, per fronteggiare le situazioni di necessità e urgenza. Oltre ogni previsione, sono state disposte misure che hanno imposto limitazioni in quasi tutti i settori fino al fermo, totale o parziale, delle attività economiche e sociali, disponendo il "blocco della vita" dell'intero Paese.

Sin dalla fase iniziale dell'emergenza², il legislatore ha adottato misure di contrasto e

1 Sull'argomento Luciani (2020); Azzariti (2020), che richiama la figura del *dictator* romano, la cui carica, com'è noto, non poteva superare i sei mesi; Cavallo Perin (2005); Razzano (2010).

2 Con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 è stato dichiarato in Italia lo stato di emergenza (il termine ultimo prorogato di volta in volta e ad oggi previsto per il 31 dicembre 2021, art. 1 del d.l. n. 105/2021 (l. n. 126/2021) e per la sua gestione sono stati emanati una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri volti al contenimento della diffusione del coronavirus. Sulla base dell'evoluzione della situazione epidemiologica, sono state via via rimodulate le misure stesse sino ad arrivare ad un progressivo allentamento. A tal fine a partire, dunque, dal 23 febbraio 2020, si sono susseguiti nel tempo anche una serie di decreti-legge, per fronteggiare e gestire le emergenze sanitarie e le conseguenze economiche e sociali derivanti dalle misure restrittive adottate, tra i quali i nn.: 6/2020, 18/2020, 19/2020, 33/2020, 83/2020, 125/2020, 158/2020 e 172/2020, nonché per l'anno 2021 i nn. 1, 2, 12, 15, 30, 44, 52, 105, 111, 122 e 127.

contenimento alla diffusione della COVID-19, invitando le amministrazioni a privilegiare forme flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa evitando forme di aggregazione fisica, unitamente a ulteriori misure di cautela. Mentre, nelle zone non soggette a misure di contenimento, le P.P.A.A. avrebbero dovuto continuare ad assicurare l'ordinaria apertura degli uffici, con regolare svolgimento delle attività istituzionali.

Dal marzo 2020 sono state adottate misure più stringenti e forniti indirizzi operativi alle pubbliche amministrazioni³.

Molto importanti sono state le misure in materia di procedimento amministrativo, con la sospensione dei termini per lo svolgimento dell'attività amministrativa, e nell'ambito del processo civile e amministrativo, con i sistemi della trattazione scritta, rinvio al merito senza discussione o discussione da remoto.

Sul primo aspetto ricordiamo che la novella della legge 241/1990 ha posto la comunicazione telematica e l'atto informatico come regola del procedimento e dell'azione amministrativa. Il cittadino deve interagire con la pubblica amministrazione mediante strumenti telematici e l'indirizzo digitale, secondo modalità che assumono ormai assoluta prevalenza rispetto alle relazioni fisiche.

3. La gestione dell'emergenza e le responsabilità amministrative-contabili

In questo contesto, al fine di gestire l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e adottare misure di contrasto e contenimento alla diffusione del predetto virus è stata istituita la figura del Commissario straordinario⁴ per l'emergenza da COVID-19. Nel mese di marzo 2020⁵, è stato nominato il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19.

3 Cfr. d.p.c.m. 9 marzo 2020 e 11 marzo 2020 e Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione n. 2 del 13 marzo 2020 avente ad oggetto *Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

4 Cfr. art. 122 del d.l. n. 18/2020, c.d. "Cura Italia", convertito con modificazioni con l. n. 27/2020. Il Commissario straordinario per l'emergenza da COVID-19 è membro di diritto del Gruppo di Coordinamento per le Emergenze Sanitarie, ne assume la funzione di Coordinatore e sovrintende la gestione, l'organizzazione e l'esecuzione degli interventi indifferibili ed urgenti volti a fronteggiare la situazione di grave emergenza di sanità pubblica determinata dal virus SARS-CoV-2.

5 Cfr. d.p.c.m. 20 marzo 2020, emanato ai sensi dell'art. 122 del d.l. n. 18/2020.

Successivamente (marzo 2021⁶), è stato nominato il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale.

In relazione ai contratti relativi all'acquisto dei beni ⁷, e per ogni altro atto negoziale conseguente all'urgenza, il Commissario e i soggetti attuatori sono stati esentati dei controlli interni ordinari previsti dall'art. 29 del DPCM del 22 novembre 2010. Si è altresì introdotto uno speciale "scudo"⁸, in termini di esenzione da responsabilità amministrativo-contabile, che ha escluso la responsabilità in caso di "colpa grave", con la conseguenza che la responsabilità per danno erariale⁹ - in tempo di emergenza COVID, e fino al 31 dicembre 2021 - è stata limitata ai soli comportamenti dolosi.

4. La prevenzione del contagio e le misure organizzative

Al fine di garantire uniformità e coerenza di comportamenti del datore di lavoro per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, senza pregiudicare lo svolgimento dell'attività amministrativa da parte degli uffici pubblici, si invitava a ridurre al minimo la presenza negli uffici dei dipendenti pubblici, a rendere i servizi in forma telematica, evitando così qualsiasi tipo di spostamento.

Inoltre, al fine di assicurare il necessario distanziamento di sicurezza (c.d. distanza droplet), si invitava ad evitare qualsiasi forma di aggregazione; venivano sospese le procedure concorsuali, le riunioni in presenza, dettate regole per l'uso degli spazi comuni¹⁰.

La pubblica autorità, per evidenti esigenze di salute pubblica, ha adottato "nuove" misure organizzative individuando diverse modalità spazio-temporali di svolgimento dell'attività lavorativa. Inoltre, per garantire la massima applicazione del lavoro agile, ne è stata prevista una modalità semplificata, escludendo appesantimenti amministrativi o burocratici e

6 Cfr. d.p.c.m. 1 marzo 2021, emanato ai sensi dell'art. 122 del d.l. n. 18/2020.

7 Cfr. art. 122 co. 1 del "Cura Italia".

8 Cfr. Art. 122 co. 8 del del d.l. n. 18/2020,.

9 Cfr. Art. 21 co. 2, d.l. n. 76/2020 (*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), convertito con modificazioni con legge 11 settembre 2020, n. 120.

10 Cfr. *Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da "COVID-19"*.

favorendo la celerità dell'autorizzazione¹¹.

L'applicazione della misura semplificata, del c.d. "lavoro agile per l'emergenza", è stata disposta attraverso un atto unilaterale da parte del datore di lavoro e perseguendo il fine di tutelare il lavoratore da possibili rischi da contagio; è possibile asserire che essa stessa è stata utilizzata come misura di protezione, della salute e sicurezza dei lavoratori, e prevenzione, nella diffusione del contagio, con la limitazione al minimo indispensabile della presenza del personale negli uffici¹².

Molteplici sono state le misure adottate in materia, è stato previsto un vero e proprio diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile¹³ per i dipendenti con disabilità grave¹⁴ o immunodepressi.

Mentre, d'altro canto, nei casi di impossibilità a ricorrere all'adozione della misura del lavoro agile è stata prevista, per i periodi di assenza dal servizio dei dipendenti pubblici imposti dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, la possibilità di utilizzare da parte delle PA strumenti quali le ferie pregresse, il congedo, la banca ore, la rotazione e altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva¹⁵.

Per tutelare il bene primario della salute dei lavoratori e della salute pubblica si è intervenuto con l'adozione di misure organizzative del tutto inedite, grazie anche alla spinta propulsiva della innovazione tecnologica utilizzata come leva per indirizzare i servizi verso i bisogni degli utenti in ottica di efficacia, efficienza ed economicità¹⁶.

Così, dalla disciplina del telelavoro¹⁷, del 1999, che costituisce una modalità di svolgimento della prestazione esterna alla originaria Sede di lavoro, ma strettamente collegata all'amministrazione e nel pieno rispetto della subordinazione, incentrata sull'utilizzo di una tecnologia dell'informazione e della comunicazione e su di uno specifico

11 Cfr. art. 87, co. 1, lett. b) del d.l. n. 18/2020; in ottica di semplificazione le PA sono state autorizzate, a prescindere dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli artt. 18, 22 e 23 della l. n. 81/2017.

12 Cfr. *Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da "COVID-19"*.

13 Cfr. artt. 39, d.l. n. 18/2020; i dipendenti con disabilità grave (ex art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104) o immunodepressi, o che abbiano nel proprio nucleo un familiare nelle medesime condizioni, vantano un vero e proprio diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, sempre che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione. Il legislatore ha previsto, inoltre, agli artt. 24 e 25, un'estensione delle ore dei permessi *ex lege* n. 104/1992 e dei congedi parentali.

14 Cfr. ex art. 3, comma 3, L. 5 febbraio 1992, n. 104.

15 Cfr. art. 87, comma 3, d.l. n. 18/2020; si stabilisce, inoltre, che, esperite tali possibilità, le pubbliche amministrazioni possono addirittura motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio, e il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge.

16 Cfr. art. 12 d.lgs. n. 82/2005 e d.lgs. n. 150/2009.

17 Cfr. art. 2, lett. b) del d.p.r. n. 70/1999.

progetto, si è passati alla evoluzione concettuale, del 2017, del lavoro a distanza in modalità agile¹⁸.

In tale modalità agile di lavoro è possibile individuare, quindi, una maggiore autonomia del lavoratore nel definire le modalità esecutive della propria attività degli orari e degli strumenti da utilizzare a fronte di una maggiore responsabilità dello stesso per il raggiungimento dei risultati pianificati.

In merito alla sicurezza per i lavoratori in telelavoro il datore di lavoro è responsabile della loro tutela, in quanto si applicano le norme previste per i dipendenti che svolgono la medesima attività in Sede, mentre, nell'ambito del lavoro agile il rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza, è garantito attraverso la consegna al dipendente e al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di un'informativa scritta, con cadenza almeno annuale, nella quale sono individuati i rischi generali ed i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro¹⁹.

Il "lavoratore agile" della fase emergenziale, ha dovuto gestire una sovrapposizione tra ambiente domestico e lavorativo, in un contesto (di solito) familiare che complica la gestione lavorativa. Dal punto di vista della sicurezza, si può asserire che è venuta meno una categorizzazione dell'ambiente di lavoro, così come tradizionalmente inteso.

Si è venuto a delineare un nuovo scenario dove il raggiungimento degli obiettivi assume maggiore importanza rispetto alla mera presenza fisica sul posto di lavoro; si è assistito: ad una vera e propria rivoluzione del concetto di organizzazione lavorativa, alla sua trasformazione in relazione al tempo, al luogo, agli strumenti dell'attività lavorativa, con tendenza a fare tutto nella e dalla propria abitazione. Tutto questo, grazie al digitale, non è solo la risposta a una emergenza, ma può essere una nuova opportunità.

Occorre, tuttavia, ripensare alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, anche in termini di elasticità e flessibilità, rendendola più adeguata al contesto generale in cui essa si inserisce. Particolarmente rilevante è il tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, occorre favorire il benessere organizzativo e assicurare l'esercizio dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, contribuendo, così, al miglioramento

18 Cfr. art. 19 l. n. 81/2017, in una forma sperimentale e limitata.

19 Cfr. art. 19, co. 1, l. 81/2017, che prevede che l'accordo scritto in merito allo svolgimento della prestazione lavorativa deve individuare «i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro». In tale contesto, si configura come un dovere del lavoratore a tutela della sua salute finalizzato ad evitare la facile commistione tra la dimensione personale e quella lavorativa.

della qualità dei servizi. Tali questioni saranno riposte nella elaborazione del *Piano Organizzativo del Lavoro Agile* (POLA)²⁰ quale strumento di gestione ordinaria di lavoro agile per il periodo post-emergenziale, che confluirà nel *Piano Integrato di Attività e Organizzazione* (PIAO)²¹. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, le pubbliche amministrazioni dovranno redigere, approvare e pubblicare (sul proprio sito internet istituzionale) il citato Piano Integrato, nonché entro la stessa data procedere con l'invio al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

5. Il ruolo dell'INAIL: funzioni istituzionali e gestione dell'emergenza

L'Istituto, nello svolgimento della propria funzione istituzionale, coltiva un approccio all'utenza fondato sulla centralità della persona, del lavoratore, e del suo contesto di vita e sul riconoscimento dei diritti alla salute e alla sicurezza sul lavoro.

L'Istituto, anche nel periodo emergenziale, oltre a garantire lo svolgimento delle normali attività ha messo in atto numerose iniziative finalizzate alla tutela globale ed integrata dei lavoratori, sia in ambito assicurativo che riabilitativo, senza mai trascurare quella prevenzionale e di ricerca.

L'INAIL ha partecipato al Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile per supportare il decisore politico nelle scelte necessarie per il contenimento della diffusione del contagio, curando la funzione di validazione straordinaria dei dispositivi di protezione individuale, bandito una procedura straordinaria per il reclutamento di medici e infermieri, in attuazione dell'art. 43 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha stanziato 50 milioni di euro a Invitalia, (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo dell'impresa), destinati alle aziende per potenziare i livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro, e ha attivato, in collaborazione con il Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, servizi di supporto psicologico agli operatori sanitari esposti a livelli crescenti di stress lavoro-correlato durante lo svolgimento dell'attività lavorativa nella gestione dell'emergenza COVID-19.

20 Cfr. art. 263 d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni con l. n. 77/2020.

21 Cfr. d.l. n. 80/2021, convertito con l. n. 113/2021.

Dal mese di maggio 2020, l'Istituto ha elaborato e pubblicato un documento tecnico con le indicazioni sulle misure di contenimento e di prevenzione del contagio da nuovo coronavirus nei luoghi di lavoro. In tale documento sono stati affrontati i temi relativi alla valutazione integrata del rischio in relazione: al rischio di venire a contatto con fonti di contagio in occasione di lavoro, alla prossimità connessa allo svolgimento dell'attività e ai processi lavorativi, e all'impatto che può derivare dall'aggregazione sociale. Infine, è stato fatto il punto sull'adozione di misure organizzative, di prevenzione e protezione e di lotta all'insorgenza di focolai epidemici, in linea con il richiamato *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro*, sottoscritto dalle parti sociali e dalle associazioni di categoria il 14 marzo 2020.

L'Istituto ha acquisito²² la funzione di validazione straordinaria dei dispositivi di protezione individuale (DPI), prodotti, importati o immessi in commercio fino al termine dell'emergenza coronavirus, con una deroga che riguarda esclusivamente la procedura di validazione e la relativa tempistica; i DPI devono garantire il rispetto degli standard di qualità previsti dalle norme vigenti.

Abbiamo così contribuito nella gestione dell'emergenza, da ultimo, insieme ai Ministeri del Lavoro e della Salute, alla Protezione Civile, agli organi di prevenzione della COVID-19, mediante l'elaborazione di due importanti Protocolli, uno in materia di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro ed uno di vaccinazione nei luoghi di lavoro (6/4/2021), con l'intento di supportare la campagna vaccinale in corso e contribuire al raggiungimento, nel più breve tempo possibile, della c.d. "immunità generale".

L'Istituto ha provato a garantire, in questa situazione di emergenza, i propri servizi, oltre che un sostegno alle vittime e alle loro famiglie, attraverso l'erogazione di prestazioni previste per gli infortunati sul lavoro. Di recente, sono state stipulate alcune convenzioni con Strutture sanitarie del territorio per garantire prestazioni riabilitative ai lavoratori che soffrono di postumi debilitanti anche a distanza di mesi dal contagio.

Ha continuato a svolgere, in questo ultimo anno, interventi di informazione, assistenza, consulenza, formazione e promozione; è stato costante l'impegno in materia di prevenzione

²² Cfr. art. 15, co. 3, d.l. n. 18/2020.

con molteplici iniziative intraprese per la sensibilizzazione delle aziende, come numerosi sono i premi banditi per individuare le Buone Pratiche nei vari settori, finalizzati a dare risalto ai modelli organizzativi più virtuosi, creando un repertorio di buone pratiche per la prevenzione di infortuni e malattie professionali per ambienti di lavoro più sani e sicuri.

Con l'obiettivo di rendere conveniente l'attuazione di misure di prevenzione in azienda, l'INAIL applica una riduzione del tasso medio di tariffa per prevenzione per le aziende che realizzano interventi per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro implementando, così, quelli obbligatori per legge.

6. Casi di contagio e tutela infortunistica

L'Istituto è stato, ed è, impegnato a garantire la migliore tutela infortunistica nei casi accertati di infezione da coronavirus in occasione di lavoro²³ ed in questa prospettiva sono state individuate le tre variabili per la classificazione del rischio da contagio da COVID in occasione di lavoro: l'esposizione (la probabilità di venire in contatto con fonti di contagio nello svolgimento delle specifiche attività lavorative), la prossimità (svolgimento di mansioni che non permettono un sufficiente distanziamento sociale), e l'aggregazione (tipologie di lavoro che prevedono il contatto con l'utenza)²⁴.

Il fenomeno dell'epidemia tra gli operatori sanitari, contesto lavorativo di maggior rischio ha fatto emergere, con estrema chiarezza, come il rischio di contagio da coronavirus in occasione di lavoro sia reale e concreto e da qualificarsi, a pieno titolo e a tutti gli effetti, come infortunio sul lavoro e come l'osservanza delle disposizioni emanate dalle autorità governative di contrasto al contagio possa escludere la configurabilità di qualsiasi responsabilità in capo al datore di lavoro.

7. Il riconoscimento degli infortuni da lavoro per coronavirus e responsabilità del datore di lavoro

23 Cfr. art. 42 d.l. n. 18/2020.

24 Cfr. Circolare INAIL n. 13 del 3 Aprile 2020.

Il 14 marzo 2020, le Organizzazioni datoriali e sindacali hanno sottoscritto un *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19* negli ambienti di lavoro, con lo scopo di fornire indicazioni operative per: incrementare l'efficacia delle misure di contenimento adottate per contrastare l'epidemia, tutelare la salute dei lavoratori e garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro.

Ad integrazione, del citato Protocollo di marzo, è stato siglato quello del 24 aprile 2020, *Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19*, con l'intento di garantire tutte le condizioni di sicurezza nello svolgimento delle modalità lavorative. Con successivi provvedimenti, entrambi i protocolli sono stati richiamati innalzandone, pertanto, l'applicabilità alla generalità; divenendo, quindi, norme di base cui il datore di lavoro doveva attenersi per garantire la sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro.

Allo stesso tempo, il Governo ha emanato il decreto c.d. "Cura Italia"²⁵, stabilendo all'art. 42 comma 2 che: «nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS-CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia telematicamente all'INAIL che assicura [...] la relativa tutela dell'infortunato». A fronte di tale disposizione, l'INAIL che fino ad allora aveva già gestito, con note interne, molti degli aspetti legati al contagio da coronavirus avvenuto in occasione di lavoro e relativa tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a sua volta, ha emanato una prima circolare il 3 aprile 2020, n. 13, ed una successiva il 20 maggio 2020, n. 22, precisando che: «l'INAIL tutela le affezioni morbose inquadrando, per l'aspetto assicurativo, nella categoria degli infortuni sul lavoro [...]. In tale ambito delle affezioni morbose, inquadrare come infortuni sul lavoro, sono ricondotti anche i casi di infezione da nuovo coronavirus». Ciò premesso, ne consegue, che i contagi da coronavirus, avvenuti in occasione di lavoro costituiscono infortuni di lavoro e come tali tutelati. Il legislatore nel citato d.l. n. 18/2020 ha esteso, inoltre, la tutela anche all'intero periodo di quarantena nei confronti dei soggetti per i quali l'infortunio sia stato accertato. In tale contesto l'INAIL ha precisato che «dal riconoscimento come infortunio sul lavoro non discende automaticamente l'accertamento della responsabilità civile o penale in capo al datore di lavoro» e che tali responsabilità devono essere accertate con criteri totalmente diversi da

25 Cfr. d.l. n. 18/20, convertito con modificazioni con l. n. 27/2020.

quelli previsti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative. Pertanto, il riconoscimento dell'infortunio da parte dell'INAIL non assume alcun rilievo ai fini dell'accusa in sede penale, sottolineando che «spetta al pubblico ministero provare il nesso di causalità tra la negligenza del datore di lavoro e il contagio stesso, attraverso il criterio della cosiddetta doppia inferenza». Con la circolare n. 22 del 20 maggio 2020, l'INAIL ha definitivamente chiarito che: «la responsabilità del datore di lavoro è ipotizzabile solo in caso di violazione della legge o di obblighi derivanti dalle conoscenze sperimentali o tecniche, che nel caso dell'emergenza epidemiologica da COVID.19, si possono rinvenire nei protocolli e nelle linee guida governative del Decreto 16 maggio 2020, n. 33».

In tema di responsabilità del datore di lavoro è di importanza primaria e molto dibattuta la questione relativa all'aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR)²⁶, in quanto all'art. 2087 c.c. impone al datore di lavoro di assumere le misure idonee a garantire la tutela dell'integrità fisica del lavoratore, con la conseguenza che ove egli non ottemperi agli obblighi di tutela, l'evento lesivo (in questo caso il contagio) a carico del lavoratore gli può essere addebitato in ragione del disposto di cui all'art. 40, comma 2 c.p. che equipara il mancato impedimento dell'evento alla condotta attiva idonea a cagionarlo.

Importante è ricordare che, dal settembre 2020, la COVID-19 è stata inserita nel novero degli agenti biologici nocivi²⁷. Sull'argomento dell'obbligo di aggiornamento del DVR in riferimento alla COVID, si è prevalentemente affermata la tesi per la quale occorre procedere con le modifiche del documento con esclusivo riferimento a quei settori che sono caratterizzati dal rischio biologico specifico, quindi, per gli ambiti di attività che ricadono nel campo di applicazione del Titolo X del d.lgs. n. 81/2008, come ad esempio i settori più esposti, si pensi a quello sanitario. Mentre, per gli altri settori, che non sono esposti al rischio professionale – rischio biologico specifico –, non vi è un obbligo di modifica del documento, ma la necessità di integrare il DVR con il Protocollo anticontagio.

8. Obbligo vaccinale e certificazione verde COVID-19

Il legislatore dopo la campagna di persuasione messa in atto in materia di vaccinazione

²⁶ Cfr. artt 271 e 272, Titolo V, d.lgs. n. 81/2008.

²⁷ Cfr. Allegato tecnico al d.lgs. n. 81/2008.

con il decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (c.d. “decreto riaperture”), convertito in legge 17 giugno 2021, n. 87, ha introdotto nel nostro ordinamento la “certificazione verde”²⁸, mediante la quale è possibile attestare che si è verificata una delle condizioni di seguito indicate: l’avvenuta vaccinazione, lo stato di avvenuta guarigione dalla COVID-19, oppure il possesso dell’esito di un tampone negativo (limitatamente alle 48 ore successive all’esito). Nel marzo 2021, prima che venisse sancito l’obbligo del possesso della “certificazione verde” per l’accesso nei luoghi di lavoro²⁹, l’INAIL è intervenuta con una nota in tema di vaccinazione chiarendo che la copertura assicurativa INAIL non è condizionata a comportamenti diligenti o collaborativi da parte dei lavoratori interessati: il lavoratore che rifiuta di vaccinarsi e dunque si contagia sui luoghi di lavoro ha, comunque, diritto alla tutela infortunistica, ma non al risarcimento da parte del datore di lavoro³⁰.

L’assicurazione INAIL ha, infatti, la finalità di tutelare il lavoratore da ogni infortunio sul lavoro, anche da quelli derivanti da colpa, e di garantirgli i mezzi adeguati per far fronte al conseguente stato di bisogno; certamente l’introduzione dell’obbligatorietà del possesso del *green pass* ha cambiato la prospettiva.

Con l’emanazione del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, all’art. 4 il legislatore ha disposto per tutti gli esercenti le professioni sanitarie l’obbligo alla vaccinazione³¹ gratuita

28 In applicazione del d.l. n. 52/2021 è stato emanato il d.p.c.m. del 17 giugno 2021, che ha disciplinato le modalità di rilascio delle certificazioni, mentre con successivi decreti è stato introdotto l’obbligo del possesso della “certificazione verde”, altrimenti detta “green pass”, per lo svolgimento di alcune attività.

29 Cfr. d.l. n. 111/2021; d.l. n. 122/2021; d.l. n. 127/2021.

30 Cfr. INAIL, Nota 01 marzo 2021, n. 2402, emessa in riscontro alla richiesta di parere, del 18 febbraio 2021, dell’Ospedale Policlinico San Martino di Genova. Nel quesito si chiedeva all’INAIL se e quali provvedimenti dovessero essere adottati riguardo al personale infermieristico che non aveva voluto aderire al piano vaccinale anti-COVID-19. L’Istituto, a tal proposito, ha evidenziato che la tutela assicurativa opera anche indipendentemente dall’eventuale inadempimento dell’obbligo assicurativo da parte del soggetto assicurante, infatti, nell’art. 67 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, è disposto che gli assicurati hanno diritto alle prestazioni da parte dell’Istituto assicuratore anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia adempiuto agli obblighi stabiliti nel presente titolo (principio di automaticità delle prestazioni). Ne deriva che la tutela assicurativa non può essere sottoposta a ulteriori condizioni oltre quelle previste dalla legge. L’articolo 2 del citato decreto stabilisce, infatti, che l’assicurazione comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un’inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un’inabilità temporanea che importi l’astensione dal lavoro per più di tre giorni. Come si evince, infine, dalla lettura dell’articolo 65 del decreto, secondo cui non è indennizzabile l’assicurato il quale abbia simulato un infortunio o abbia dolosamente (con coscienza e volontà) aggravato le conseguenze di esso, la tutela è esclusa soltanto per l’infortunio doloso. In sintesi, l’assicurazione gestita dall’INAIL ha la finalità di proteggere il lavoratore da ogni infortunio sul lavoro, anche da quelli derivanti da colpa, e di garantirgli i mezzi adeguati allo stato di bisogno derivante dalle conseguenze dell’infortunio subito (Corte di cassazione, ordinanza 19 marzo 2019, n. 7649). Si osserva, pertanto che le questioni sollevate dalla nota dell’Ospedale Policlinico San Martino di Genova vanno trattate distinguendo quelle attinenti al rapporto di lavoro del personale in questione, agli obblighi di prevenzione del datore di lavoro e di collaborazione del lavoratore (art. 2087 cod. civ. e artt. 266, 279 e 20 del decreto legislativo n. 81/2008), da quelli riguardanti la tutela del lavoratore che ha contratto il contagio da SARS-CoV-2 in occasione di lavoro.

31 Cfr. art. 4 d.l. n. 44/2021 (*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione del contagio da SARS-CoV-2 mediante previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario*).

per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2.

Nell'articolo 4 del citato d.l. è stato espressamente specificato che la vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati. Nella norma il legislatore ha, comunque, previsto la possibilità di differimento o omissione della vaccinazione nel solo caso in cui sia stato accertato³² un pericolo per la salute.

In capo all'Azienda Sanitaria Locale veniva riposto l'accertamento dell'inosservanza dell'obbligo vaccinale. La conseguenza di tale inosservanza era, ed è, la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio. È possibile asserire che, in questa situazione, Al datore di lavoro era riconosciuta una forma di autorizzazione ad un demansionamento temporaneo³³.

Il datore di lavoro, in presenza di inosservanza accertata all'obbligo di vaccinazione del lavoratore, nel citato d.l. n. 44/2021 si precisava che, avrebbe dovuto adibire lo stesso, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, con il trattamento corrispondente alle mansioni effettivamente esercitate, sempre nel rispetto dell'esclusione dei contatti interpersonali con la finalità di ridurre il rischio di diffusione del contagio. La sospensione, nel caso di impossibilità di adibire il lavoratore a mansioni diverse, escludeva il diritto alla retribuzione, ad altro compenso o emolumento, comunque denominato per tutto il periodo di sospensione³⁴.

Con il su citato d.l. n. 52/2021, convertito con modificazioni dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, in considerazione della adesione alla campagna vaccinale³⁵, della persuasione morale avviata anche con campagne pubblicitarie, delle risultanze dei dati sulla diminuzione del numero dei positivi, si è dato un primo impulso verso il ritorno alla c. d. "nuova normalità".

In particolare all'art. 9 del su citato d.l. n. 52/2021 sono state enunciate le definizioni riguardanti le certificazioni verdi COVID-19, specificando che le stesse possono

32 Cfr. art. 4 d.l. n. 44/2021, «in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate e attestate dal medico di medicina generale»

33 Cfr. art. 4 co. 9 d.l. n. 44/2021. La sospensione in parola mantiene efficacia fino all'assolvimento dell'obbligo vaccinale o, in mancanza, fino al completamento del piano vaccinale nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021.

34 Cfr. art. 4 co. 9 d.l. n. 44/2021.

35 Dalla consultazione del Report Vaccini Anti COVID-19 (<https://www.governo.it/it/csCOVID19/report-vaccini>) si evince che, al 23 di novembre 2021, le persone che hanno completato il ciclo vaccinale risultano essere pari al 84,23% della popolazione over 12 anni, quelle che hanno effettuato almeno una dose risultano essere pari al 87,03%.

comprovare: lo stato di avvenuta vaccinazione contro il sars-cov-2 o guarigione dall'infezione, ovvero l'effettuazione di un test molecolare o antigenico rapido con risultato negativo dal virus. L'emissione e la validazione delle certificazioni verdi COVID-19 avviene mediante la piattaforma nazionale *digital green certificate* (DGC)³⁶.

Con il decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, è stato avviato il percorso relativo all'obbligo del possesso della certificazione verde COVID-19 per poter prestare l'attività lavorativa. La su citata norma dispone che il personale scolastico e universitario, nonché gli studenti universitari devono possedere e sono tenuti ad esibire la certificazione verde COVID-19³⁷; per il personale il mancato rispetto di tale disposizione è considerato assenza ingiustificata e a decorrere dal 5 giorno di assenza il rapporto di lavoro è sospeso senza retribuzione o altro emolumento. Così come è consentito ai soli soggetti muniti di una delle certificazioni verdi l'accesso ad alcuni mezzi di trasporto, quali aerei, navi, traghetti, treni, autobus su un percorso che collega 2 o più regioni³⁸. Mentre, con i decreti-legge 10 settembre 2021, n. 122, e 21 settembre 2021, n. 127, l'obbligo della certificazione verde è stato esteso ad ulteriori ambiti, fino ad introdurre l'obbligo di esibizione per accedere ai luoghi di lavoro, siano essi pubblici o privati.

In tale contesto è, comunque, importante evidenziare, inoltre, che l'art. 3, del citato d.l.,

36 Nell'art. 9 del già citato d.l. n. 52/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 87/2021, si specifica che la certificazione verde rilasciata sulla base dell'avvenuta vaccinazione ha una validità di 9 mesi; la certificazione verde rilasciata sulla base dell'avvenuta guarigione da COVID-19 ha una validità di 6 mesi a partire dalla data di avvenuta guarigione; la certificazione verde rilasciata sulla base dell'effettuazione del tampone antigenico rapido o molecolare con esito negativo ha una validità di 48 ore dall'esecuzione del test.

37 Secondo il d.l. n. 105/2021, l'obbligo della certificazione verde resta per accedere ai seguenti luoghi pubblici:

- servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio per il consumo al tavolo, al chiuso.
- spettacoli aperti al pubblico, eventi e competizioni sportive;
- musei, altri istituti e luoghi della cultura e mostre;
- piscine, centri natatori, palestre, sport di squadra, centri benessere, anche all'interno di strutture ricettive, limitatamente alle attività al chiuso;
- sagre e fiere, convegni e congressi;
- centri termali (ad eccezione di chi effettua prestazioni sanitarie), parchi tematici e di divertimento;
- centri culturali, centri sociali e ricreativi, limitatamente alle attività al chiuso e con esclusione dei centri educativi per l'infanzia, compresi i centri estivi, e le relative attività di ristorazione;
- attività di sale gioco, sale scommesse, sale bingo e casinò;
- concorsi pubblici;
- mense aziendali;
- ristoranti degli alberghi se si tratta di clienti esterni.

38 Nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 35 del 9 settembre 2021 è stata annunciata l'approvazione del decreto-legge n. 122 del 10 settembre 2021 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 in ambito scolastico, della formazione superiore e socio sanitario-assistenziale*), nel quale è prevista l'estensione dell'obbligo della certificazione verde, allargando la platea a tutti i lavoratori in ambito scolastico e universitario, compreso il personale non docente e genitori; da tale obbligo sono esclusi tutti gli studenti non universitari. Mentre dal 10 di ottobre è stata prevista l'estensione dell'obbligo della certificazione verde a tutti i soggetti che svolgono, a qualsiasi titolo, la propria attività lavorativa nelle strutture residenziali, socio-assistenziali, sociosanitarie e hospice (RSA, strutture per anziani, ecc.).

n. 44 del 1 aprile 2021, prevede inoltre l'esclusione della responsabilità penale³⁹ verificatasi a causa della somministrazione del vaccino SARS-Cov-2, effettuata nel corso della campagna vaccinale straordinaria in corso.

Con gli accordi siglati il 6 aprile 2021, infine, sono stati sottoscritti due importanti Protocolli, per le misure di contrasto e contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19 all'interno degli ambienti di lavoro, per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio e garantire condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative, il *Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro* e, in coerenza con il *Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARSCoV-2* finalizzato all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione nei luoghi di lavoro, il *Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/ COVID-19 nei luoghi di lavoro*, con l'evidente vantaggio di far riprendere le attività economico-lavorative in una prospettiva di massima tutela del lavoratore, al fine di consentire una ripresa delle attività nel massimo della sicurezza.

A tal proposito è utile evidenziare che nel Protocollo siglato per la realizzazione di punti straordinari di vaccinazione nei luoghi di lavoro, si delinea il principio dell'adesione volontaria sia dell'impresa, che può scegliere se adottare o meno piani aziendali finalizzati alla vaccinazione, sia dei lavoratori che possono scegliere se aderire al piano richiedendo la vaccinazione.

9. Conclusioni e prospettive: rafforzare l'apparato pubblico

L'emergenza ha dimostrato un'eccellente capacità della pubblica amministrazione a fronteggiare eventi del tutto imprevedibili e di portata straordinaria. Sono state fornite

³⁹ Cfr. art. 3 d.l. n. 44/2021: «Per i fatti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale verificatisi a causa della somministrazione di un vaccino per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2, effettuata nel corso della campagna vaccinale straordinaria in attuazione del piano di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, la punibilità è esclusa quando l'uso del vaccino è conforme alle indicazioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio emesso dalle competenti autorità e alle circolari pubblicate sul sito istituzionale del Ministero della salute relative alle attività di vaccinazione.

risposte efficaci e tempestive su tutti gli aspetti più importanti della vita sociale ed economica del paese ricorrendo al lavoro a distanza e agli strumenti telematici.

Sono emerse, d'altra parte, gravi difficoltà e criticità che vengono da lontano e si è acquisita consapevolezza che il buon andamento dell'azione amministrativa è presupposto dell'efficace esercizio dei diritti dei cittadini e della necessaria coesione sociale.

È chiaro a tutti che l'apparato amministrativo debba essere rafforzato, qualitativamente e quantitativamente, attraverso un massiccio piano di reclutamento nella pubblica amministrazione.

In questo senso, il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*⁴⁰ siglato il 10 marzo 2021, intende potenziare la PA attraverso la semplificazione dei processi e il massiccio investimento in capitale umano; ciò unitamente alle misure del 1 aprile 2021 adottate per il rapido svolgimento delle procedure di concorso⁴¹, a dimostrazione della rinnovata attenzione su questo fronte.

Il rischio, da molti paventato, è quello di disperdere l'attuale patrimonio, in mancanza della fisiologica "trasmissione" delle competenze da una generazione all'altra⁴².

La sfida è quella di trasformare alcune soluzioni emergenziali in misure stabili in grado di concorrere alla complessiva revisione e al rafforzamento dell'organizzazione pubblica.

Bibliografia

- Azzariti G. (2020). Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione. *Costituzionalismo.it*, 1: 10. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/0.-Fasc.1-2020.-Azzariti.pdf> (24/11/2021).
- Cavallo Perin R. (2005). Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica. *Dir. Amm.*, 4: 777. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.robertocavalloperin.it/wp-content/uploads/19-1-Diritto-amministrativo-emer>

40 Cfr. *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, con il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, il Ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta e i Segretari generali Maurizio Landini (Cgil), Luigi Sbarra (Cisl) e Pierpaolo Bombardieri (Uil).

41 Cfr. art. 10 d.l. n. 44/2021.

42 Prevedendo, ad esempio, in primo luogo, un affiancamento dei nuovi assunti ai dipendenti che rientrano nella fascia degli ultrasessantenni per non disperderne le conoscenze e competenze acquisite ed instaurare forme di *training on the job*.

genza-fattori-esterni-amministrazione-pubblica.pdf (24/11/2021).

Luciani M. (2020). Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza. *Rivista AIC*, 2: 109. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2020_Luciani.pdf (24/11/2021).

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 35, 9 settembre 2021*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Cdm_35.pdf (24/11/2021).

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario Straordinario COVID-19, Ministero della Salute (2021). *Report Vaccini Anti COVID-19*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.governo.it/it/csCOVID19/report-vaccini/> (24/11/2021).

Razzano G. (2010). *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*. Bari: Cacucci.