



Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali

D.L. 172/2021 / A.C. 3442

Dossier n° 160 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
13 gennaio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3442
D.L.	172/2021
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	XII Affari sociali

Contenuto

Il decreto legge in esame, recante "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da Covid-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali", approvato in prima lettura dal Senato, è diretto a proseguire la strategia di contrasto alla diffusione del SARS-CoV-2 sul territorio nazionale, basata sul presupposto che la vaccinazione rappresenti un'arma imprescindibile nella lotta alla pandemia, configurandosi come un'irrinunciabile opportunità di protezione individuale e collettiva.

Il provvedimento si compone di **III Capi e di 10 articoli**.

Il Capo I (artt. 1 e 2) disciplina gli **obblighi vaccinali**.

L'articolo 1 modifica la **disciplina dell'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19, già previsto per gli esercenti le professioni sanitarie**, 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, ed i lavoratori, anche esterni, operanti a qualsiasi titolo in strutture di ospitalità e di lungodegenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative, strutture residenziali per anziani e strutture socio-assistenziali, strutture semiresidenziali o strutture che a qualsiasi titolo ospitano persone in situazione di fragilità. Si prevede, inoltre, l'estensione dell'obbligo, a decorrere **dal 15 febbraio 2022**, per **gli studenti** dei corsi di laurea impegnati nello svolgimento di **tirocini pratico-valutativi**, intesi al conseguimento dell'abilitazione **all'esercizio delle professioni sanitarie**. In primo luogo, con la novella di cui al **comma 1, lettera a)**, si specifica che l'obbligo di vaccinazione, per le categorie suddette (nonché per le altre interessate dall'obbligo ai sensi delle novelle di cui al successivo **articolo 2**), riguarda anche, con decorrenza dal 15 dicembre 2021, la somministrazione della dose di richiamo (successiva al completamento del ciclo primario di vaccinazione contro il COVID-19 o all'eventuale dose unica prevista).

Viene specificato che **l'obbligo di vaccinazione, per le categorie suddette, riguarda anche, con decorrenza dal 15 dicembre 2021, la somministrazione della dose di richiamo** (successiva al completamento del ciclo primario di vaccinazione contro il COVID-19 o all'eventuale dose unica prevista). Per i soggetti rientranti nell'ambito di applicazione del presente **articolo 1**, si sopprime il termine del 31 dicembre 2021, finora vigente per gli obblighi in esame. Resta ferma l'esenzione, permanente o temporanea, per i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione in oggetto. Per gli esercenti una professione sanitaria, le modalità di verifica dell'adempimento e le conseguenze per il caso di inadempimento sono ridefinite e ne viene demandato il controllo agli ordini professionali (e alle relative Federazioni nazionali), mediante verifica dei certificati verdi COVID-19, confermando il principio della sospensione da ogni attività lavorativa. **L'articolo 2 estende, dal 15 dicembre 2021, l'obbligo vaccinale (previsto dall'art. 1 del provvedimento), relativo sia al ciclo primario (o all'eventuale dose unica prevista) che alla somministrazione della dose di richiamo successiva ad esso**, al personale scolastico, al personale del comparto della difesa, sicurezza e soccorso pubblico, al personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie e al personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa alle dirette dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria o del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e, **a decorrere dal 15 febbraio 2022**,

il personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale di cui all'articolo 12 del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82. La disposizione, inoltre, qualifica come illecito amministrativo la mancata verifica dell'adempimento dell'obbligo vaccinale da parte del datore di lavoro e lo svolgimento della prestazione lavorativa da parte del lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale.

L'articolo 2-bis, prevede, con riferimento a tutto il personale (a tempo determinato e indeterminato) delle pubbliche amministrazioni, il diritto all'assenza dal lavoro, ai fini della somministrazione della vaccinazione contro il COVID-19, senza alcuna decurtazione del trattamento economico, ivi compreso quello accessorio.

Gli articoli 3, 4, comma 1, lettera b), e comma 2, e gli articoli 5 e 6 operano un complesso di modifiche alla disciplina dei certificati verdi COVID-19 e delle misure restrittive inerenti all'emergenza epidemiologica da COVID-19. L'articolo 3 riduce, con decorrenza dal 15 dicembre 2021, da dodici mesi a nove mesi la durata di validità del certificato verde COVID-19 generato dal completamento del ciclo primario di vaccinazione contro il COVID-19 (o dall'eventuale dose unica prevista) e specifica che il medesimo periodo di validità decorre anche dall'eventuale somministrazione di una dose di richiamo (in proposito va ricordato che l'articolo 3 del .L. 221/2021 riduce, con decorrenza dal 1° febbraio 2022, il termine di durata di validità del certificato verde COVID-19 generato da vaccinazione da nove a sei mesi. La riduzione concerne sia il certificato generato dal completamento del ciclo primario di vaccinazione contro il COVID-19 (o dall'assunzione dell'eventuale dose unica prevista) sia quello generato dall'assunzione di una dose di richiamo. L'articolo 4, comma 1, lettera b), e comma 2, estende - con decorrenza dal 6 dicembre 2021 - all'accesso agli alberghi e alle altre strutture ricettive la condizione del possesso del certificato verde COVID-19 e modifica - con la medesima decorrenza del 6 dicembre 2021 - la disciplina in materia per le piscine, i centri natatori, le palestre, le strutture sportive per la pratica di sport di squadra ed i centri di benessere. Il comma 1 dell'articolo 5, in primo luogo, riformula (lettera c)), con riferimento ad un complesso di ambiti ed attività per i quali sia richiesto il possesso di un certificato verde COVID-19, una delle fattispecie di esenzione, sostituendo il rinvio mobile ai soggetti esclusi per età dalla campagna di vaccinazione contro il COVID-19 con il riferimento ai minori di età inferiore a dodici anni. Il medesimo comma 1 dell'articolo 5 opera inoltre una revisione - con decorrenza, ai sensi del successivo comma 2, dal 29 novembre 2021 - delle misure restrittive nelle zone cosiddette gialle ed arancioni, ponendo il principio secondo cui, in tali zone, la fruizione dei servizi, lo svolgimento delle attività e gli spostamenti, oggetto di sospensione o di limitazione in base alle misure inerenti all'emergenza epidemiologica da COVID-19, sono ammessi secondo le stesse condizioni e modalità previste per le zone bianche ed esclusivamente per i soggetti in possesso di un certificato verde COVID-19 generato in base a vaccinazione contro il COVID-19 o in base a guarigione dal medesimo - oltre che per i minori di età inferiore a dodici anni e per i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione suddetta -. Il comma 1 dell'articolo 6 prevede che, per il periodo 6 dicembre 2021-15 gennaio 2022, lo svolgimento delle attività e la fruizione dei servizi, per i quali nelle zone gialle siano previste limitazioni, siano consentiti nelle zone bianche solo ai soggetti in possesso di un certificato verde COVID-19 generato in base a vaccinazione contro il COVID-19 o in base a guarigione dal medesimo - nonché ai minori di età inferiore a dodici anni ed ai soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione suddetta -. Sono esclusi dall'ambito delle suddette norme (di cui agli articoli 5 e 6) limitative delle tipologie di certificati ammesse - con conferma delle disposizioni limitative già vigenti - i servizi di ristorazione svolti all'interno di alberghi o di altre strutture ricettive e riservati esclusivamente ai clienti ivi alloggiati, nonché le mense ed i servizi di catering continuativo su base contrattuale. Il comma 2 dell'articolo 5 e il comma 2 dell'articolo 6 concernono le modalità della verifica del possesso dei certificati verdi COVID-19, in relazione alle suddette norme (di cui ai medesimi articoli 5 e 6) limitative delle tipologie di certificati ammesse.

L'articolo 4, comma 1, lettera a), sopprime il secondo periodo dell'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n.52 del 2021, ai sensi del quale, in zona gialla, è interdetto l'utilizzo degli spogliatoi, se non diversamente stabilito dalle linee guida adottate dal Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La lettera c) dell'art. 4, comma 1, estende l'obbligo di certificazione verde COVID-19 (green pass) per l'accesso ai treni interregionali, ai mezzi di trasporto pubblico locale e regionale, agli autobus impiegati nei servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale, ai traghetti impiegati nei collegamenti nello Stretto di Messina e con le isole Tremiti; tali disposizioni si applicano dal 6 dicembre 2021 e ne sono esclusi i soggetti di età inferiore ai dodici anni. Sui mezzi di TPL locale e regionale le verifiche potranno essere svolte secondo modalità a campione.

La lettera c-bis) dell'articolo 4, comma 1 specifica che la disciplina che richiede, in via transitoria, il possesso di un certificato verde COVID-19 - di base o, a seconda dei casi, "rafforzato" - ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro si applica anche ai titolari di servizi di ristorazione o di somministrazione di pasti e di bevande.

Il Capo III (artt. 7-10) disciplina i controlli e le campagne di informazione.

L'articolo 7 demanda ai prefetti l'adozione di un piano per effettuare i controlli del rispetto del possesso delle certificazioni verdi.

L'articolo 8 demanda al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'elaborazione di un piano per garantire i più ampi spazi sui mezzi di comunicazione di massa

per campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulla vaccinazione contro il Sars-CoV-2.

L'**articolo 9** proroga al 31 marzo 2022 l'applicazione della **disciplina transitoria** – di cui all'articolo 2 del D.Lgs n. 100/2011 - **relativa all'obbligo di sorveglianza radiometrica sui prodotti semilavorati metallici**, nelle more dell'adozione del decreto interministeriale, coordinato dal Ministro della transizione ecologica, previsto dall'articolo 72, comma 3 del D. Lgs. n. 101 del 2020^[1], che ha dettato la nuova disciplina per evitare il rischio di esposizione delle persone a livelli anomali di radioattività e di contaminazione dell'ambiente.

L'**articolo 9-bis** prevede che le disposizioni in esame si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano **compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione**.

L'**articolo 10** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **27 novembre 2021**.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Un numero significativo di disposizioni del provvedimento **risulta novellata ovvero modificata implicitamente dai decreti-legge n. 221, n. 228 e n. 229 del 2021 e n. 1 del 2022**, tutti ancora in corso di conversione (rispettivamente AS. 2488 AC 3431 AS 2489 AC 3434). In particolare, l'articolo 2 è stato modificato esplicitamente dall'articolo 2 del decreto-legge n. 1 del 2022, l'articolo 3, comma 1, è stato modificato esplicitamente dall'articolo 3 del decreto-legge n. 221 del 2021; l'articolo 5, comma 1 - che introduce il comma 2-bis nell'articolo 9-bis del decreto-legge n. 52 del 2021 - è stato novellato esplicitamente dall'articolo 1, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 229 del 2021; l'articolo 6, comma 1, è stato modificato implicitamente dall'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 221 del 2021 e novellato esplicitamente dall'articolo 1, comma 3, lettera b) del decreto-legge n. 229 del 2021; l'articolo 9, a seguito di una modifica introdotta al Senato, interviene su una materia (l'obbligo di sorveglianza radiometrica sui prodotti semilavorati metallici) oggetto di ulteriore intervento da parte dell'articolo 11, comma 5, del decreto-legge n. 228 del 2021.

In proposito, si ricorda che in precedenti analoghe occasioni il Comitato permanente per i pareri della I Commissione **ha rilevato l'opportunità di approfondire** - alla luce delle caratteristiche della decretazione d'urgenza, come delineata dall'articolo 77 della Costituzione – le conseguenze dell'intreccio tra più provvedimenti d'urgenza sul lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, quale definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari" (si veda il parere del 9 gennaio 2020 sul disegno di legge C 2284 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2019).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare principalmente riconducibile alle materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", "ordinamento civile", e "profilassi internazionale", attribuite alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere g), l) e q), della Costituzione; rilevano inoltre le materie "tutela della salute", "tutela e sicurezza del lavoro", "ordinamento sportivo", "promozione e organizzazione di attività culturali", attribuite alla **competenza legislativa concorrente** tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; in proposito, si ricorda anche che la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale ha ricondotto alla materia "profilassi internazionale" la disciplina delle misure di contrasto dell'epidemia in corso.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 16, primo comma, della Costituzione** dispone che "ogni cittadino può **circolare e soggiornare** liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per **motivi di sanità o di sicurezza**". La libertà di circolazione e soggiorno è dunque garantita da una riserva di legge rinforzata per contenuto.

A sua volta, la **salute è tutelata dall'articolo 32 della Costituzione** come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Tale tutela implica e comprende - oltre alle misure di prevenzione - anche il dovere di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui. Pertanto, ove si profili una incompatibilità tra il diritto alla tutela della salute, costituzionalmente protetto, ed i liberi comportamenti che non hanno una diretta copertura costituzionale, la Corte ha evidenziato come "deve

ovviamente darsi prevalenza al primo" (sentenza n. 399 del 1996).

In base al secondo comma dell'art. 32, inoltre, "nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana". La Corte costituzionale ha in proposito evidenziato come la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 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, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla **salute come interesse della collettività**, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale (cfr. in particolare la sentenza n. 307 del 1990).

Con riferimento alle disposizioni in materia di **obbligo vaccinale** di cui agli articoli 1 e 2, la **sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2018** (menzionata anche nelle suddette relazioni illustrativa e tecnica) ha affermato la legittimità di queste eventuali scelte del legislatore - con le quali si privilegierebbe la "tutela degli altri beni costituzionali" rispetto alla "libera autodeterminazione individuale" - in relazione a specifiche condizioni epidemiologiche e conoscenze scientifiche e a situazioni in cui "lo strumento della persuasione" appaia "carente sul piano della efficacia".

La Corte costituzionale ha inoltre evidenziato come la previsione del diritto all'indennizzo - in conseguenza di patologie in rapporto causale con una vaccinazione obbligatoria o raccomandata - non deriva da valutazioni negative sul grado di affidabilità medico-scientifica della somministrazione di vaccini. Al contrario, tale previsione completa il **"patto di solidarietà" tra individuo e collettività in tema di tutela della salute** e rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione (ordinanza n. 6 del 2020 e sentenze n. 5 del 2018, n. 268 del 2017 e n. 107 del 2012).

Infine, con riguardo alla previsione di limitazioni stabilite **"in via generale"** dalla legge, in base all'art. 16 Cost., la **Corte costituzionale** ([sentenze n. 2 del 1956](#) e n. 68 del 1964) ha precisato che l'inciso "in via generale" deve intendersi nel senso che la legge debba essere **applicabile alla generalità dei cittadini**, non a singole categorie.



Finalità di tale locuzione è volta - ad avviso della Corte - a chiarire che "le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie": non nel senso che non si possano adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si possono stabilire illegittime discriminazioni contro singoli o contro gruppi. La formula "stabilisce in via generale" altro non è che una "particolare e solenne riaffermazione del principio posto nell'art. 3 della Costituzione, come lo è nell'art. 21, ultimo comma, della stessa Costituzione".

In vista della particolare delicatezza di questi provvedimenti (che i costituenti non dubitarono che fossero di competenza della autorità amministrativa ha evidenziato la Corte) si è dunque sentita l'opportunità di ribadire un canone che la Costituzione enuncia come uno dei suoi principi fondamentali.

Nella sentenza n. 68 del 1964 viene in particolare ricordato come i motivi di sanità o di sicurezza possono **nascere da situazioni generali o particolari**. Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette o pericolanti o di ordinarne lo sgombero; e queste sono ragioni - non le uniche - di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti. Ma i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare, e più frequentemente derivano, da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili dietro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica.

Sotto altro profilo, l'**articolo 17 della Costituzione** sancisce il diritto di tutti i cittadini di riunirsi pacificamente e senza armi. Mentre non è richiesto preavviso per le riunioni in luogo aperto al pubblico, esso è necessario per le **riunioni in luogo pubblico**, che possono essere vietate per comprovati motivi di **sicurezza o di incolumità pubblica**.

La disciplina dei limiti alla libertà di riunione è recata dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS, RD 773/1931, art. 18 e seguenti) e dal relativo regolamento di attuazione (RD 635/1940 art. 19 e seguenti). Il questore può impedire le riunioni in luogo pubblico in caso di mancato avviso o per ragioni di ordine pubblico di moralità o di sanità pubblica e per gli stessi motivi può prescrivere modalità di tempo e luogo della riunione.

Cost160	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale