



Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore

D.L. 1/2022 / A.C. 3434

Dossier n° 164 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
16 febbraio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3434
D.L.	1/2022
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore
Commissione competente :	XII Affari sociali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge; si compone di **6 articoli** suddivisi in **10 commi**.

L'**articolo 1** al **comma 1** inserisce **tre articoli** nel [D.L. 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 maggio 2021, n. 76](#) e prevede, in primo luogo, con il **capoverso articolo 4-quater**, l'introduzione, **fino al 15 giugno 2022, dell'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per i soggetti di età superiore a cinquanta anni**, con applicazione delle norme sanzionatorie di cui al successivo **capoverso articolo 4-sexies** per i casi di mancato adempimento dell'obbligo **entro il 1° febbraio 2022 ovvero entro gli eventuali termini successivi, ivi individuati**, per la seconda dose del ciclo vaccinale primario e per la dose di richiamo. Dall'ambito di applicazione dell'obbligo **sono esclusi**, in via, a seconda dei casi, temporanea o definitiva: i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione in esame; i soggetti che abbiano contratto il COVID-19. **La sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione dell'obbligo di vaccinazione viene comminata dal capoverso articolo 4-sexies con riferimento sia ai soggetti di età superiore ai cinquanta anni sia ai lavoratori appartenenti a categorie specifiche. La misura edittale della sanzione è pari a cento euro. Il capoverso articolo 4-quinquies introduce, con decorrenza dal 15 febbraio 2022 e fino al 15 giugno 2022, l'obbligo di possesso di un certificato verde COVID-19 "rafforzato" - generato, cioè, esclusivamente da vaccinazione o da guarigione - per l'accesso ai luoghi di lavoro, pubblico e privato, e agli uffici giudiziari da parte dei soggetti di età superiore a cinquanta anni. Resta in tutti i casi ferma l'esenzione per i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione suddetta. I datori di lavoro e i responsabili della sicurezza delle strutture in cui si svolge l'attività giudiziaria sono tenuti a verificare il rispetto del possesso del certificato verde "rafforzato". Si dispone altresì che il datore di lavoro adibisca i lavoratori ultracinquantenni aventi una controindicazione alla vaccinazione contro il COVID-19 a mansioni - anche diverse dalle precedenti e senza decurtazione della retribuzione - che evitino il rischio di diffusione del contagio in oggetto.**

L'**articolo 2 estende l'obbligo di vaccinazione** per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, già previsto per altre categorie di personale pubblico, **al personale delle università, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e degli istituti tecnici superiori (comma 1, lettera a))**. Il compito di assicurare il rispetto dell'obbligo vaccinale è attribuito ai dirigenti e ai responsabili delle istituzioni e delle strutture in cui presta servizio il personale delle università, delle AFAM e degli istituti tecnici superiori (**comma 1, lettera b))**. In caso di accertamento dell'inadempimento da parte dei soggetti responsabili, si dispone la sospensione - la cui efficacia è disposta non oltre il **15 giugno 2022** - dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e, per il periodo di sospensione, della retribuzione e altro compenso o emolumento (**comma 1, lettera c))**. Infine, viene modificata la rubrica dell'art.4 -ter del [D.L. n. 44/2021](#), con il riferimento alle nuove categorie di personale alle quali si estende l'obbligo (**comma 1, lettera d))**.

L'**articolo 3 al comma 1, lettera a)**, reca, **con vari termini di decorrenza e fino al 31 marzo 2022, un ampliamento** delle fattispecie di ambiti ed attività il cui accesso è riservato ai soggetti in possesso di un **certificato verde COVID-19**, generato da vaccinazione contro il COVID-19, da guarigione o da un test

molecolare o un test antigenico rapido; resta ferma la possibilità di svolgimento e di fruizione senza il possesso di un certificato verde per i minori di età inferiore a dodici anni e per i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione suddetta. La **lettera b)** del **comma 1** estende l'**ambito dei soggetti** che, ai fini dell'accesso **agli uffici giudiziari**, sono tenuti, in via transitoria, al possesso di un certificato verde COVID-19 ovvero, se di età superiore a cinquanta anni e con decorrenza dal 15 febbraio 2022, al possesso di un omologo certificato "rafforzato" (generato, cioè, esclusivamente da vaccinazione o da guarigione); resta ferma l'esenzione per i soggetti per i quali sussista una controindicazione clinica alla vaccinazione suddetta. La **lettera c)** del **comma 1** estende alle **imprese private con più di quattordici dipendenti** la norma che consente, nel rispetto di determinati limiti e condizioni, di **sostituire il lavoratore** privo del certificato verde COVID-19 (di base o "rafforzato", a seconda dei casi) con esclusione provvisoria del diritto, per quest'ultimo lavoratore, di rientro. Il **comma 2** estende l'ambito delle fattispecie alle quali si applica una disciplina transitoria di esenzione soggettiva dalle norme che richiedono, per determinati fini, il possesso di un certificato verde COVID-19 (di base o "rafforzato"); l'esenzione è relativa ai soggetti in possesso di un **certificato di vaccinazione** contro il COVID-19 rilasciato dalle **autorità sanitarie della Repubblica di San Marino**.

L'**articolo 4** prevede in **quali circostanze**, in presenza di casi di positività da SARS-CoV-2 nelle classi, si **sospende l'attività** nell'ambito dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia e si ricorre alla **didattica a distanza - o alla didattica digitale integrata** - nelle scuole primarie, nelle scuole secondarie di primo e secondo grado e nel sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP).

L'**articolo 5** autorizza la spesa di **92.505.000 euro** per **assicurare, fino al 28 febbraio 2022, l'attività di tracciamento dei contagi COVID-19** nell'ambito della **popolazione scolastica delle scuole secondarie di primo e secondo grado**. In tale ambito, la disposizione prevede che l'attività di *testing* dei contagi COVID-19 avvenga, sulla base di idonea prescrizione medica rilasciata dal medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta, mediante l'esecuzione gratuita di test antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2 presso le farmacie e le strutture sanitarie aderenti ai Protocolli d'intesa per la somministrazione dei test antigenici rapidi a prezzo calmierato.

L'**articolo 6** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia e collegamento con lavori legislativi in corso

Il provvedimento modifica esplicitamente una disposizione del decreto-legge n. 172 del 2021, ancora in corso di conversione al momento dell'adozione del provvedimento in esame; infatti, **l'articolo 2, comma 1**, modifica in più punti l'articolo 4-*ter* del decreto-legge n. 52 del 2021 introdotto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 172 (obbligo vaccinale per il personale della scuola, del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, della polizia locale); inoltre, **l'articolo 4** del decreto-legge risulta abrogato dall'articolo 6, comma 6, del successivo decreto-legge n. 5 del 2022, anch'esso ancora in corso di conversione e attualmente all'esame della Camera (C. 3457).

Infine l'articolo 30 del decreto-legge n. 4 del 2022, attualmente all'esame del Senato (S 2505) integra, ai commi 1 e 2, le misure, rispettivamente, di cui agli articoli 4 e 5.

Al riguardo, si ricorda che nel **parere reso** nella seduta del 13 gennaio 2022 sul disegno di legge C. 3442 di conversione del decreto-legge n. 172 il Comitato permanente per i pareri della I Commissione ha segnalato nelle premesse " 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 segnala anche che nel corso dell'esame in sede referente del provvedimento il Governo ha presentato **l'articolo aggiuntivo 2.0100** che fa confluire nel provvedimento il contenuto del decreto-legge n. 5 del 2022 del quale si dispone conseguentemente, nel disegno di legge di conversione, l'abrogazione e la salvezza degli effetti prodotti. In proposito, si ricorda che nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno 9/2835-A/10; tale ordine del giorno impegna il Governo "ad operare per evitare la "confluenza" tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari"; successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. "DL proroga termini") il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna il Governo "a porre in essere

ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10"

Si ricorda anche, al riguardo, che il **Presidente della Repubblica**, nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021, nel segnalare l'opportunità di "un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza" rileva che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare."

Sul punto si segnala, infine, che il rappresentante del Governo, nella seduta della XII Commissione Affari sociali del 7 febbraio 2022 ha motivato la presentazione dell'articolo aggiuntivo 2.0100 alla luce della modifica esplicita operata dal decreto-legge n. 5 al decreto-legge n. 1 del 2022; infatti, in considerazione di tale circostanza, il rappresentante del Governo ha segnalato che "la confluenza dei due decreti-legge in un unico provvedimento appare, pertanto, utile al fine di assicurare un più ordinato svolgimento dell'iter di conversione e dell'attività emendativa parlamentare".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare principalmente riconducibile alle materie "ordinamento civile", "norme generali sull'istruzione" e "profilassi internazionale", entrambe attribuite alla **competenza legislativa esclusiva** dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) n) e q), della Costituzione; rilevano inoltre le materie "istruzione", "tutela della salute", "tutela e sicurezza del lavoro", attribuite alla **competenza legislativa concorrente** tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

In proposito, si ricorda che la **sentenza n. 37 del 2021** della Corte costituzionale ha ricondotto alla materia "**profilassi internazionale**" le misure di contrasto alla pandemia Covid-19; successivamente, con la **sentenza n. 198 del 2021**, la Corte ha ribadito che la competenza legislativa per il contenimento della pandemia spetta in esclusiva allo Stato giacché attinente alla «profilassi internazionale» osservando inoltre che il modello tradizionale di gestione delle emergenze affidato alle ordinanze contingibili e urgenti, culminato nell'emanazione del codice della protezione civile, «se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile», essendo «ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima», come appunto accaduto «a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire» (richiamando in proposito la sentenza n. 37 del 2021).

La Corte ha in chiusura ricordato che, come rilevato anche dal Consiglio di Stato in sede consultiva su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per l'annullamento di alcuni d.P.C.m. attuativi del d.l. n. 19 del 2020 (parere 13 maggio 2021, n. 850), la legislazione sulle ordinanze contingibili e urgenti e lo stesso codice della protezione civile non assurgono al rango di leggi "rinforzate", sicché il Parlamento ben ha potuto coniare un modello alternativo per il tramite della conversione in legge di decreti-legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati.

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 possono 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.

Cost164	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