



## Sentenza n. 171 del 2023

Presidente: Silvana Sciarra

Giudice relatore: Nicolò Zanon - Giudice redattore: Filippo Patroni Griffi  
*decisione del 20 giugno 2023, deposito del 27 luglio 2023*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

*atto di promovimento: ord. n. [136](#) del 2022*

#### **parole chiave:**

SALUTE – TRATTAMENTI SANITARI OBBLIGATORI – VACCINAZIONI –  
COVID-19 – RISERVA DI LEGGE

#### **disposizioni impugnate:**

- art. 4, commi 1 e 5, del [decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44](#), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nel testo risultante a seguito del d.l. n. 24 del 2022, come convertito

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 23 e 32 della [Costituzione](#)

#### **dispositivo:**

non fondatezza

Il Tribunale di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23 e 32 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e nel testo risultante a seguito del d.l. n. 24 del 2022, come convertito, **nella parte in cui attribuisce a circolare del Ministero della salute l'onere «di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, sia in generale sia in caso di intervenuta guarigione dal virus, senza predeterminare la disciplina delegata alla circolare in modo tale che il relativo potere sia delimitato e circoscritto a parametri legislativamente stabiliti, e senza contenere alcuna precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa del diritto alla salute delle persone».**

La Corte ha dichiarato **inammissibili le questioni sollevate in riferimento all'art. 23 Cost., nonché la questione sollevata sull'art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, rispettivamente, per inconferenza del parametro (in quanto le disposizioni censurate, imponendo un trattamento sanitario, trovano “specifico riferimento costituzionale nell'art. 32, secondo comma, Cost.”) e per irrilevanza (non essendo in discussione, nel giudizio *a quo*, l'obbligo del personale sanitario di sottoporsi alla vaccinazione anti SARS-CoV-2, bensì**

l'individuazione del termine entro il quale il personale guarito dal virus avrebbe dovuto adempiere a tale obbligo).

La **questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5**, del medesimo d.l. n. 44 del 2021, **sollevata in riferimento all'art. 32 Cost.**, è stata ritenuta **non fondata**.

Il giudice costituzionale muove dal presupposto per cui **l'art. 32 Cost. pone una riserva di legge relativa**, in virtù della quale **il legislatore non è obbligato ad introdurre una disciplina "in tutto compiuta"**, ma può prevedere che questa sia integrata da atti normativi secondari o da atti dell'amministrazione, a condizione che ne delimiti la discrezionalità definendo i contenuti e le finalità dei poteri conferiti.

Pertanto, nonostante la "particolare intensità" della tutela garantita dalla Costituzione al diritto alla salute, **la legge, "una volta individuata la misura sanitaria imposta", ben può prevedere "un puntuale intervento dell'amministrazione «nell'ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall'autorità giurisdizionale» (sentenza n. 25 del 2023)"**. A sostegno di ciò, la Corte rammenta che anche nelle ipotesi di riserva di legge assoluta l'intervento dell'amministrazione non è costituzionalmente impedito, purché gli elementi essenziali della fattispecie siano definiti dalla fonte primaria e l'intervento amministrativo si limiti a precisarli sulla base di una "valutazione strettamente tecnica" e dei "suggerimenti che la scienza specialistica può dare in un determinato momento storico". Nel caso di specie, la Corte ritiene che la fonte primaria soddisfi tali condizioni, in quanto il d.l. n. 44 del 2021, "in attuazione di un non irragionevole bilanciamento tra le due confliggenti dimensioni, individuale e collettiva, della salute (sentenza n. 14 del 2023)", **oltre a prevedere, all'art. 4, comma 1, l'obbligo per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di sottoporsi alla vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, ha individuato anche i casi di esenzione degli operatori da detto obbligo, la procedura da seguire per accertarne l'adempimento e le conseguenze derivanti dall'inadempimento**, consistenti nella sospensione dall'attività lavorativa e dalla retribuzione. Inoltre, le norme impugnate hanno disposto il **differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari che fossero stati contagiati dal virus e la temporanea sospensione, in tali ipotesi, dell'obbligo di sottoporsi al trattamento sanitario**, con contestuale "cessazione temporanea" delle summenzionate misure conseguenti all'inadempimento.

**La fonte primaria, dunque, ha disciplinato "interamente" l'obbligo vaccinale, demandando a circolari del Ministero della salute solo "l'individuazione del termine di differimento della vaccinazione per gli operatori sanitari contagiati e guariti, ovverosia dell'arco di tempo nell'ambito del quale la carica anticorpale derivante dall'avvenuto contagio rendeva non necessaria la vaccinazione". Tale operazione, da compiersi necessariamente sulla base di dati tecnico-scientifici mutevoli nel tempo, da un lato postulava il possesso di competenze tecnico-scientifiche, dall'altro imponeva l'impiego di strumenti flessibili**, ossia "capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire" e di consentire l'adeguamento della disciplina a seconda dell'evoluzione della situazione sanitaria e delle conoscenze scientifiche man mano acquisite.

Alla luce della "cornice di rango primario" illustrata, la Corte conclude che **la disposizione impugnata non ha demandato al Ministero della salute l'esercizio di discrezionalità amministrativa – la quale implica valutazione, ponderazione e bilanciamento degli interessi coinvolti nel procedimento –, bensì "una mera valutazione di ordine**

**tecnico da condurre alla stregua del dato scientifico e della sua rapida evoluzione”**. Ne deriva che la definizione della natura giuridica, normativa o meramente amministrativa, dell’atto dell’amministrazione non ha alcun rilievo, e che, nel caso di specie, la circolare adottata dal Ministero, ove non sorretta da una attendibile valutazione tecnico-scientifica, può essere impugnata davanti al giudice comune. **L’esercizio scorretto del potere attribuito all’amministrazione, infatti, “non si riverbera in un vizio della norma di legge – che, nei limiti di quanto consentito dalla riserva relativa di cui all’art. 32 Cost., ha demandato all’amministrazione detta valutazione – ma determina, semmai, l’illegittimità della circolare amministrativa”**.

*Alessandra Prozzo*