



Rivista IUS et SALUS

Roma, 24.12.2020

La competenza ad imporre obblighi vaccinali rientra nel novero delle attribuzioni statali e non regionali

di Vincenza Di Martino, Avvocato Cassazionista

TAR Lazio, sez. III-quater, 2.10.2020, n. 10047

Il confine tra trattamenti obbligatori e non obbligatori oppure raccomandati, come nel caso dei vaccini, rientra tra i principi fondamentali della materia “tutela della salute” e deve dunque essere stabilito dallo Stato. L’ordinamento costituzionale non tollera interventi regionali di questo genere, diretti nella sostanza ad alterare taluni difficili equilibri raggiunti dagli organi del potere centrale.

La pronuncia riguarda l'ordinanza della Regione Lazio, 17 aprile 2020, n. Z00030, recante "Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019", con la quale il Presidente della Regione Lazio ha disposto l'obbligo di vaccinazione antinfluenzale stagionale.

Più precisamente, l'obbligo vaccinale imposto nell'ordinanza era rivolto a due categorie di soggetti: (i) le persone di età superiore ai 65 anni; (ii) l'intero personale sanitario e sociosanitario operante in ambito regionale.

In caso di inosservanza dell'obbligo, poi, l'ordinanza prevedeva, per gli over 65, l'impossibilità di frequentare luoghi di facile assembramento come centri sociali e case di riposo, per il personale sanitario e sociosanitario, invece, il divieto di accesso ai rispettivi luoghi di lavoro.

Nelle intenzioni del governo regionale, la misura adottata con l'ordinanza, realizzando la cd. "diagnosi differenziale", avrebbe consentito alle strutture sanitarie regionali una maggiore resilienza nel fronteggiare l'emergenza epidemiologica.

In altri termini, l'obbligo di sottoporsi a vaccino antinfluenzale permetteva di distinguere, nonostante i sintomi simili, la sintomatologia della tradizionale influenza stagionale, da quella del virus COVID-19, così da ridurre la pressione e il carico di lavoro sulle strutture ospedaliere della regione.

L'ordinanza è stata, però, impugnata dinanzi ai giudici del TAR Lazio che accogliendo i motivi del ricorso, ne hanno disposto l'annullamento, in quanto viziata da incompetenza dell'autorità emanante. Secondo il TAR Lazio, infatti, la Regione non era competente ad emanare provvedimenti contingibili e urgenti, come l'ordinanza oggetto del ricorso, impositivi di obblighi vaccinali, trattandosi di una competenza estranea al perimetro delle attribuzioni regionali, rientrando, al contrario, in quelle del governo centrale.

Nel dichiarare l'incompetenza della Regione ad adottare ordinanze impositive di obblighi vaccinali, la sentenza si inserisce nel solco dei precedenti orientamenti giurisprudenziali formati in materia (cfr. TAR Calabria, 15.09.2020 n. 1462; TAR Palermo, 25.09.2020, n. 1952; Corte Cost. 28.01.2018, n. 5), ed affronta la questione con una approfondita analisi della normativa di riferimento.

Partendo dalla normativa speciale, il Tar Lazio evidenzia che *"la legislazione emergenziale COVID autorizza, sì, le regioni ad introdurre misure più restrittive rispetto a quelle stabilite dallo stato, ma soltanto nei più specifici limiti stabiliti dal legislatore statale stesso"*.

Infatti, le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 e dell'art 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 del 2020, circoscrivono la portata di tali misure entro precise materie e aree, rispettivamente elencate all'art. 1, comma 2 dello stesso decreto-legge n.19 del 2020, tra le quali non figura quella delle vaccinazioni obbligatorie.

In base alla *"normativa più generale"*, secondo il TAR Lazio, il potere in capo al Presidente regionale di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica, a norma dell'art. 32 della

Legge n. 833 del 1978, non può essere letto e interpretato solo ed esclusivamente sulla base della predetta disposizione, dovendo invece combinarsi anche con altre disposizioni, quali l'art. 117 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e l'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000, espressione del decentramento amministrativo attuato con la riforma costituzionale del 2001.

Dalla lettura in combinato disposto delle predette disposizioni, si evince chiaramente che i poteri di ordinanza spettanti alla Regione *“possano essere esercitati in ragione della dimensione dell'emergenza”*, con la conseguenza che tale potere troverà legittimazione solo nella misura in cui l'emergenza assuma una dimensione regionale.

Contrariamente, se l'emergenza risulta avere una valenza nazionale, come nel caso di specie, il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica spetterà esclusivamente allo Stato, e non alla Regione.

D'altro canto, se così non fosse, si realizzerebbe *“una inversione del meccanismo della cd. attrazione in sussidiarietà”*, non ammessa dall'ordinamento, il quale consente solo allo Stato la possibilità di attrarre a sé competenze regionali al fine di risolvere questioni di portata nazionale, e non viceversa. Parimenti, la competenza regionale ad adottare simili ordinanze non potrebbe discendere, come erroneamente ritenuto dalla Regione, nemmeno dalle disposizioni del Codice della Protezione Civile (decreto legislativo n. 1 del 2018), dal momento che, in base a quanto ivi disposto, *“la competenza ad adottare ordinanze in tale materia è da ascrivere in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, mentre alle regioni è riservato soltanto il potere di rilasciare l'intesa sulle ordinanze stesse”*.

Infine, guardando alla fonte normativa primaria del nostro ordinamento, nella Costituzione risulta chiaro che la vaccinazione obbligatoria sia una materia riservata alla competenza statale e che *“il confine tra terapie ammesse e non ammesse, o meglio tra trattamenti obbligatori e non obbligatori rientra tra i principi fondamentali della materia tutela della salute e deve dunque essere stabilito dallo Stato”*.

Come affermato dalla Corte Costituzionale (cfr. Corte Cost. 28.01.2018, n. 5), *“la scelta tra obbligo o raccomandazione ai fini della somministrazione del vaccino costituisce il punto di equilibrio, in termini di bilanciamento tra valori parimenti tutelati dalla Costituzione, tra autodeterminazione del singolo da un lato e tutela della salute individuale e collettiva dall'altro”*.

Pertanto, tali operazioni di bilanciamento non possono che essere riservate allo Stato, come testimonia la garanzia di riserva assoluta di legge che l'art. 32, comma 2, della Costituzione stabilisce al fine di imporre un determinato trattamento sanitario obbligatorio.

Richiamando sempre la giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. Corte Cost. 14.12.2017 n. 268), la sentenza precisa che la possibilità di legiferare nelle materie di attribuzione statale riconosciuta alle Regioni opera solamente nei limiti del rispetto dei “principi” fissati dalla legge

statale, dove con il termine “principio” deve intendersi proprio *“quel punto di equilibrio raggiunto tra esigenze plurime ovvero tra diversi se non opposti interessi di matrice costituzionale”*.

Ed infatti, nel caso di specie, l'intervento regionale costituisce una violazione dell'equilibrio stabilito in sede statale tra obbligo e raccomandazione del vaccino antinfluenzale, equilibrio che in quanto *“frutto di un'operazione di bilanciamento complessa e articolata tra libertà del singolo e tutela della salute individuale e collettiva, non potrebbe essere derogata dalle regioni neppure in melius ossia in senso più restrittivo.”*

Infine, i giudici del TAR Lazio si esprimono sulla ratio sottesa alla misura dell'obbligo vaccinale prescritta dall'ordinanza, che seppur ragionevole anche e sostenuta dal Comitato Tecnico Scientifico, non rappresenta l'unica strada percorribile per evitare o quanto meno ridurre il decongestionamento delle strutture sanitarie, sussistendo altri strumenti come ad esempio il potenziamento dell'attività di tracciamento, l'intensificazione dei tamponi, che ben potrebbero essere utilizzati, rientrando nell'alveo delle competenze regionali costituzionalmente accordate.

Inoltre, inibendo al personale sanitario e sociosanitario di accedere al luogo di lavoro in assenza di vaccino antinfluenzale, la misura dell'ordinanza impugnata violerebbe altresì la competenza dello Stato in materia di principi fondamentali per la tutela e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

In sintesi, con la sentenza in argomento è stato affermato che in base alla speciale normativa emergenziale COVID, delle disposizioni in materia di igiene e sanità nonché di protezione civile, ma soprattutto alla luce delle norme costituzionali, il potere di adottare provvedimenti che impongano ai cittadini l'obbligo di sottoporsi ad un vaccino non spetta alle Regioni ma solo allo Stato.

Precedenti giurisprudenziali

Conformi

-TAR Calabria - Catanzaro, sez. I, sentenza n. 1462 del 15 settembre 2020