

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
TAMARA ČAPETA
presentate il 20 novembre 2025 (1)

Causa C-522/24

BG
contro
Ministero della Difesa,
con l'intervento di:
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato, Italia)

« Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2000/78/CE – Nozione di “convinzioni personali” ai sensi dell’articolo 1 della direttiva 2000/78 – Opinioni personali sulla vaccinazione anti COVID-19 – Obbligo vaccinale imposto al personale militare a causa della pandemia di COVID-19 – Rifiuto di ricevere un vaccino anti COVID-19 che ha comportato la sospensione dall’esercizio dell’attività lavorativa senza retribuzione »

I. Introduzione

1. Sono trascorsi più di due anni da quando è stato ufficialmente dichiarato che la pandemia di COVID-19 non costituiva più una minaccia mondiale (2). Tuttavia, la Corte di giustizia continua a ricevere richieste di interpretazione relative alle questioni giuridiche sorte durante il periodo della pandemia.

2. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale ne è un esempio. Il ricorrente nel procedimento principale (in prosieguo: il «ricorrente») ha rifiutato di farsi somministrare il vaccino anti COVID-19 imposto dalla normativa italiana al personale militare. Egli è stato pertanto sospeso dall’esercizio dell’attività lavorativa presso il Ministero della Difesa (Italia), il resistente nel procedimento principale (in prosieguo: il «Ministero della Difesa» oppure il «resistente»).

3. Dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), che è il giudice del rinvio, il ricorrente sostiene che la sua sospensione è stata discriminatoria, adducendo che essa è stata fondata esclusivamente sulle sue opinioni personali contrarie al vaccino anti COVID-19, ciò che a suo avviso costituirebbe una violazione delle disposizioni stabilite dalla direttiva del Consiglio 2000/78/CE (3).

II. Fatti del procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

4. In risposta alla pandemia di COVID-19, il Ministero della Difesa ha imposto al personale militare un obbligo di vaccinazione anti COVID-19. Tale obbligo era istituito dal decreto-legge

n. 44/21 (4).

5. Dopo aver reso la vaccinazione anti COVID-19 un requisito essenziale per lo svolgimento delle prestazioni lavorative di talune categorie professionali, l'articolo 4-ter del decreto legge n. 44/21 ha imposto esplicitamente ai datori di lavoro l'obbligo di verificare che tutto il personale militare (tra le altre categorie di lavoratori ivi elencati (5)) fossero vaccinati. Il fatto che un dipendente non fosse vaccinato avrebbe comportato l'immediata sospensione dall'esercizio dell'attività lavorativa. Tale dipendente non avrebbe subito conseguenze disciplinari e il rapporto di lavoro sarebbe stato conservato. La stessa disposizione specificava altresì che durante il periodo di sospensione non sarebbe stata dovuta alcuna retribuzione o altro emolumento. Essa prevedeva inoltre che la sospensione sarebbe stata efficace fino alla comunicazione da parte dell'interessato al datore di lavoro dell'avvio o del completamento del ciclo vaccinale primario o fino alla somministrazione della dose di richiamo. In ogni caso, la sospensione non sarebbe durata oltre il termine di sei mesi a decorrere dal 15 dicembre 2021.

6. Il ricorrente è membro dell'esercito, in servizio presso il Ministero della Difesa come ingegnere, prevalentemente all'interno di un ufficio ad uso esclusivo, ma con frequenti riunioni e incontri con altri militari e con il personale civile della medesima Amministrazione, nonché con rappresentanti di società esterne.

7. Egli ha rifiutato di farsi somministrare il vaccino anti COVID-19, ma si è dichiarato disposto a sottoporsi a test SARS-CoV-2 ogni 48 ore.

8. Con decisione 10 gennaio 2022, il resistente ha sospeso il ricorrente senza retribuzione. Il resistente non ha imposto alcuna sanzione disciplinare al ricorrente e quest'ultimo ha mantenuto il suo impiego.

9. Tale provvedimento è stato impugnato dal ricorrente mediante ricorso straordinario al Presidente della Repubblica italiana.

10. Il Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, nella sua funzione consultiva, è stato chiamato a fornire un parere vincolante al Ministero della Difesa, che è competente ad istruire il ricorso e che deve proporre al Presidente della Repubblica italiana una decisione definitiva.

11. Dinanzi al giudice del rinvio, il ricorrente ha sostenuto che l'obbligo vaccinale era discriminatorio e contrario all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2000/78 per sei motivi.

12. In primo luogo, il ricorrente ha asserito di aver subito una discriminazione diretta rispetto agli appartenenti al personale civile del resistente con mansioni simili alle sue, non essendo gli appartenenti a quest'ultimo soggetti all'obbligo vaccinale. Egli ha inoltre sostenuto che l'obbligo vaccinale gli è stato imposto a suo rischio e pericolo, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 206 bis del decreto legislativo n. 66/2010 (6), secondo cui l'Amministrazione, assumendosi la responsabilità per la vaccinazione del personale, può dichiarare indispensabile la somministrazione di specifici vaccini al personale militare per poterlo impiegare in particolari condizioni operative.

13. In secondo luogo, egli ha fatto valere di essere stata vittima di una discriminazione indiretta rispetto al personale militare vaccinato, fondata unicamente sulla sua obiezione a ricevere il vaccino stante la sua opinione personale secondo cui i vaccini erano privi di una base scientifica valida. Benché il ricorrente si fosse dichiarato disposto a sottoporsi a test SARS-CoV-2 ogni 48 ore, gli è stata negata questa possibilità, ciò che, a suo avviso, è contrario all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78.

14. In terzo luogo, per il fatto di essere stato sospeso dall'esercizio della sua attività lavorativa senza retribuzione, il ricorrente sarebbe stato impossibilitato a provvedere al sostentamento suo e della propria famiglia, che comprende due figlie minorenni, per la durata di tale sospensione. Il ricorrente sostiene che ciò ha costituito una violazione dell'articolo 1 e dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

15. In quarto luogo, il ricorrente ha inizialmente addotto di non essere in grado di esercitare il suo diritto alle ferie annuali retribuite. Nel corso del procedimento dinanzi al giudice del rinvio, il ricorrente ha rinunciato a questo motivo di ricorso, poiché l'obbligo vaccinale è stato abolito a partire dal 25 marzo 2022 (7).
16. In quinto luogo, il ricorrente ha sostenuto di essere privato di una tutela giurisdizionale effettiva, in violazione dell'articolo 19 TUE.
17. In sesto luogo, il ricorrente chiede il risarcimento del danno per le discriminazioni da lui subite, mediante una sanzione esemplare e dissuasiva ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2000/78.
18. Inoltre, il ricorrente ha chiesto al giudice del rinvio di sottoporre alla Corte di giustizia sei questioni pregiudiziali, in relazione a ciascun motivo di ricorso.
19. Il resistente ha chiesto il rigetto del ricorso da parte del giudice del rinvio. A suo avviso, l'obbligo vaccinale controverso è stato stabilito per legge come requisito giuridico specifico dall'articolo 4-ter del decreto-legge n. 44/21.
20. Il giudice del rinvio ha respinto il quinto e il sesto motivo di ricorso e le relative questioni pregiudiziali proposte dal ricorrente, e ha preso atto della rinuncia del ricorrente al quarto motivo di ricorso. Nondimeno, detto giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre le restanti questioni proposte dal ricorrente.
21. In via preliminare, il giudice del rinvio ha osservato che le questioni sollevate dal ricorrente sono infondate in quanto la legittimità della misura nazionale che impone la vaccinazione del personale sanitario contro la COVID-19, anch'essa introdotta dal decreto legge n. 44/21, è già stata esaminata e confermata dalla Corte costituzionale (Italia) nelle sentenze n. 14/2023, n. 15/2023 e n. 185/2023. Secondo il giudice del rinvio, i principi espressi in tali sentenze, analoghi a quelli espressi nelle disposizioni del diritto dell'Unione invocate dal ricorrente nel suo ricorso, si applicano anche all'obbligo vaccinale del personale militare di cui trattasi nel procedimento principale.
22. Per quanto riguarda il primo motivo, il giudice del rinvio ha rilevato che la direttiva 2000/78 stabilisce norme sulla parità di trattamento sul luogo di lavoro, che si applicano in circostanze normali. Tuttavia, come precisato dall'articolo 2, paragrafo 5, di tale direttiva, tali norme lasciano impregiudicate le misure previste dalla legislazione nazionale che, in una società democratica, sono necessarie alla sicurezza pubblica e alla tutela della salute. Detto giudice ha aggiunto che l'obbligo vaccinale è stato istituito a causa delle circostanze eccezionali e che i vaccini anti COVID-19 erano stati certificati come sicuri. La scelta legislativa di imporre l'obbligo di vaccinazione al personale militare – che, diversamente dal personale civile, viene chiamato, in casi di necessità, a proteggere la pubblica sicurezza e ha contatti con la collettività – costituiva in quel momento una misura ragionevole e appropriata, a tutela della salute tanto del personale militare quanto della salute pubblica. Pertanto, secondo il giudice del rinvio, non sussiste alcuna analogia di situazione fra il personale militare e il personale civile, con conseguente assenza della discriminazione addotta dal ricorrente.
23. Per quanto riguarda il secondo motivo, il giudice del rinvio ha rilevato che l'obbligo vaccinale non era sproporzionato poiché, in quel momento, non esistevano altre misure appropriate. Il metodo dei test, quale soluzione alternativa, era utilizzato in ambiti più generali per l'accesso ai luoghi pubblici da parte di persone non appartenenti a categorie soggette al requisito della vaccinazione. Tuttavia, il costo di tali test, che avrebbero dovuto essere ripetuti ogni due o tre giorni, non sarebbe stato sostenibile e avrebbe comportato un onere inaccettabile per il sistema sanitario. Inoltre, poiché i risultati dei test non erano disponibili immediatamente dopo il test, essi nascevano già obsoleti in quanto la persona sottoposta al test avrebbe potuto venire infettata nel lasso di tempo fra la somministrazione del test e il ricevimento dei risultati.
24. Per quanto riguarda il terzo motivo, il giudice del rinvio ha rilevato come la sospensione dei lavoratori non vaccinati, che è durata poco più di due mesi, fosse coerente con l'obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro e come il diritto al lavoro sancito dalla Costituzione non comportasse necessariamente il diritto di svolgere l'attività lavorativa, qualora essa costituisca un fattore di rischio per la tutela della salute pubblica e il lavoratore scelga volontariamente di non conformarsi alle

disposizioni relative alla sicurezza sul lavoro, incluso l'obbligo di vaccinazione anti COVID-19. Quindi, benché contrapposto alle opinioni personali del ricorrente, l'obbligo vaccinale rappresentava una misura ragionevole e proporzionata nell'interesse della salute pubblica, cosicché la violazione deliberata di tale requisito da parte del ricorrente giustificava la sua sospensione dall'esercizio dell'attività lavorativa senza retribuzione.

25. In tali circostanze, il Consiglio di Stato (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «(1) Premesso che l'Amministrazione non ha ritenuto necessario imporre la vaccinazione ai militari ai sensi dell'articolo 206 *bis* del decreto legislativo n. 66/10, per lo specifico impiego, assumendosi la responsabilità sugli effetti del vaccino, si chiede se la direttiva [2000/78] osti ad un recepimento che permetta il decreto-legge n. 172/21 nella parte in cui modifica il decreto-legge n. 44/21 aggiungendo [l'articolo] 4-ter, comma [1], [lettera] b), che impone al militare una vaccinazione obbligatoria e contraria alla sua opinione personale, perché lo obbliga a sottoporsi volontariamente a tale trattamento sanitario, ancora sperimentale, a suo rischio e pericolo, come requisito addizionale per poter lavorare nello stesso ambiente di lavoro in cui sono presenti lavoratori civili ai quali tale trattamento vaccinale non è richiesto nonostante essi svolgano funzioni che, dal punto di vista della contagiosità e contagiabilità dell'essere umano, sono analoghe a quelle svolte dai militari.
- (2) Premesso che, secondo la normativa italiana in materia di accesso al luogo di lavoro, anche in contesti affollati come trasporti pubblici, stadi e ristoranti, per i lavoratori non richiamati nello stesso decreto-legge n. 172/21, la certificazione vaccinale o la negatività al tampone effettuata entro le 48 ore sono considerate equivalenti, si chiede se l'articolo 2, [paragrafo 2, lettera] b, della direttiva [2000/78] ost[i] ad un provvedimento come il decreto-legge n. 172/21 nella parte in cui modifica il decreto-legge n. 44/21 aggiungendo [l'articolo] 4-ter comma 1, [lettera] b, che impone al lavoratore militare una vaccinazione obbligatoria e contraria alla sue convinzioni personali, come requisito necessario per poter lavorare nello stesso ambiente di lavoro in cui sono presenti militari che nel rispetto delle loro convinzioni personali hanno ritenuto conveniente vaccinarsi anche in assenza di obbligo, ciò nonostante che il militare non vaccinato sia disponibile, e comunque già obbligato, a produrre con intervalli inferiori alle 48 ore il risultato di un tampone che certifichi la negatività al Covid.
- (3) Si chiede se il provvedimento di cui al decreto-legge n. 172/21 che integra il decreto-legge n. 44/21, il quale impone con l'articolo 4-ter, comma 3, al lavoratore, sospeso per violazione dell'obbligo vaccinale, di non poter in alcun modo legale provvedere al sostentamento della famiglia ed alla protezione e alle cure necessarie per il benessere delle figlie minori dovute, violi gli articoli 1 e 24 della CDFUE ai sensi dell'articolo 24 della Carta».

26. Il ricorrente nel procedimento principale, i governi francese e italiano nonché la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte dinanzi alla Corte.

27. Il 10 luglio 2025 si è tenuta un'udienza nel corso della quale il ricorrente nel procedimento principale, il governo italiano e la Commissione hanno formulato osservazioni orali.

III. Analisi

28. È opportuno esaminare congiuntamente le prime due questioni del giudice del rinvio. Con tali questioni, detto giudice chiede, in sostanza, se la normativa italiana che impone un obbligo di vaccinazione anti COVID-19 ai militari sia contraria alla direttiva 2000/78, in quanto introduce un trattamento discriminatorio vietato da tale direttiva.

29. Al fine di rispondere a tali questioni, occorre anzitutto valutare se la direttiva 2000/78 sia applicabile ad una normativa come quella descritta dal giudice del rinvio (A).

30. Qualora tale direttiva fosse applicabile, occorrerà valutare se la legislazione nazionale di cui trattasi costituisca una discriminazione diretta o indiretta e, in quest'ultimo caso, se una siffatta

discriminazione possa essere giustificata (B).

A. Proposta di risposta: la direttiva 2000/78 non è applicabile nelle circostanze del caso di specie

1. Disparità di trattamento basata sulle categorie professionali

31. La direttiva 2000/78 vieta in materia di occupazione e di condizioni di lavoro discriminazioni fondate sui seguenti motivi: la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e l'orientamento sessuale (8).

32. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, i motivi di cui all'articolo 1 della direttiva 2000/78 sono elencati in modo tassativo e tale direttiva non riguarda le discriminazioni fondate sulla categoria professionale o sul luogo di lavoro (9).

33. Dal contesto normativo nazionale risulta che la disposizione che istituisce l'obbligo di vaccinazione contro la COVID-19, ha riguardato, in un primo tempo, gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, è stata poi estesa ai lavoratori impiegati in strutture sanitarie e sociosanitarie residenziali, e, infine, tra altre categorie, al personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, compresi i militari che lavorano per il Ministero della Difesa.

34. Al contrario, il personale civile che lavorava per il Ministero della Difesa non rientrava nell'ambito di applicazione di tale obbligo e non era obbligato a farsi somministrare un vaccino anti COVID-19 per poter continuare a lavorare.

35. Pertanto, l'obbligo vaccinale di cui all'articolo 4-ter del decreto-legge n. 44/21 stabiliva una differenza di trattamento tra il personale militare e il personale civile impiegati dal Ministero della Difesa. Tale differenza di trattamento è fondata sulle funzioni esercitate, rispettivamente, da questi due gruppi di persone. Tuttavia, una differenza di questo tipo non rientra tra i motivi di discriminazione vietati ai sensi della direttiva 2000/78.

36. Pertanto, come sostenuto dal governo francese e dalla Commissione, una differenza di trattamento fra il personale militare e il personale civile per quanto riguarda l'obbligo di vaccinazione anti COVID-19 non fa scattare l'applicazione della direttiva 2000/78.

37. Di conseguenza, il ricorrente non può avvalersi di tale direttiva per sostenere che la normativa italiana di cui trattasi sia illegittima in quanto stabilisce una disparità di trattamento tra il personale militare e il personale civile impiegati dal Ministero della Difesa.

2. Le convinzioni personali quale motivo vietato dalla direttiva 2000/78

38. Uno dei motivi di discriminazione vietati dalla direttiva 2000/78 è costituito dalla «religione o [dalle] convinzioni personali» [ndt: all'espressione inglese, lingua delle presenti conclusioni, «religion or belief» utilizzata nella direttiva, corrispondono, in italiano, «religione o convinzioni personali» all'articolo 1 della direttiva e «religione o ideologia di altra natura» all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva]. Pertanto, tale direttiva può applicarsi laddove la normativa in questione abbia effettivamente stabilito una differenza di trattamento diretta o indiretta sul fondamento delle convinzioni personali del ricorrente

39. Si pone, pertanto, la questione se le opinioni personali in virtù delle quali il richiedente ha scelto di non sottoporsi a vaccinazione possano essere qualificate come «convinzioni personali» ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2000/78.

40. La direttiva 2000/78 non fornisce una definizione di ciò che costituisce una convinzione personale ai fini dell'applicazione di tale direttiva (10).

41. Nondimeno, la giurisprudenza della Corte fornisce alcune indicazioni per comprendere il significato di tale nozione.

42. La Corte ha rilevato che, poiché l'articolo 1 della direttiva 2000/78 cita allo stesso titolo la «religione» e le «convinzioni personali», queste due nozioni devono essere analizzate, ai fini dell'applicazione di tale direttiva, come *due facce dello stesso e unico motivo di discriminazione*, che comprende tanto le convinzioni religiose quanto le convinzioni filosofiche o spirituali (11).

43. Inoltre, la Corte ha dichiarato che la discriminazione fondata sulla «religione o le convinzioni personali» deve essere distinta dalla discriminazione fondata sulle «opinioni politiche o qualsiasi altra opinione» (12).

44. In tal senso, la Corte ha spiegato che la direttiva 2000/78 «non comprende né le convinzioni politiche o sindacali né le convinzioni o le preferenze artistiche, sportive, estetiche o di altro tipo» (13).

45. Inoltre, la Corte ha ricordato che il diritto alla libertà di coscienza e di religione, quale sancito all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, costituisce parte integrante del contesto rilevante ai fini dell'interpretazione della direttiva 2000/78 (14). Tale diritto della Carta corrisponde a quello sancito all'articolo 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»), che tutela la «Libertà di pensiero, di coscienza e di religione». Di conseguenza, l'interpretazione della nozione di convinzioni personali ai sensi della CEDU [ndt: all'articolo 9 della CEDU, al termine inglese «belief» corrisponde «credo» in italiano] è rilevante anche ai fini dell'interpretazione di tale nozione nel contesto del diritto dell'Unione.

46. Nella sentenza Vavříčka, la Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») ha dichiarato che un obbligo vaccinale non viola la CEDU, in quanto l'opposizione personale all'obbligo vaccinale non rientra nella nozione di credo tutelata dall'articolo 9 di quest'ultima. In particolare, tale Corte ha ritenuto che una siffatta opposizione personale dovesse essere considerata come un'opinione critica e non come un credo che beneficia di una tutela ai sensi della CEDU (15). In tale causa, la Corte EDU ha ritenuto di non essere legittimata a qualificare l'opposizione del sig. Vavříčka all'obbligo vaccinale come una convinzione filosofica, dato che quest'ultimo aveva indicato al giudice nazionale che la sua opposizione alla vaccinazione era fondata sulla sua opinione che essa fosse essenzialmente dannosa per la sua salute e per quella dei suoi figli. La Corte EDU ha quindi considerato che un'«opinione critica sulla vaccinazione non è idonea a costituire una convinzione o un credo di forza, gravità, coerenza e importanza sufficienti a comportare l'attivazione delle garanzie di cui all'articolo 9» [ndt. Nella versione ufficiale inglese di questa sentenza «a conviction or belief of sufficient cogency, seriousness, cohesion and importance»] (16).

47. Ne deriva che un'opinione personale contraria alla vaccinazione – fondata, ad esempio, su preoccupazioni relative alla salute – non può essere considerata una convinzione filosofica e, in linea di principio, non gode della protezione offerta dalla direttiva 2000/78.

48. In conclusione, la direttiva 2000/78 non osta, in linea di principio, ad una legislazione nazionale che istituisce nei confronti di un militare un obbligo vaccinale contrastante con le opinioni personali di quest'ultimo.

3. Applicabilità al caso di specie

49. In conseguenza di quanto osservato, il ricorrente non può contrapporre le sue opinioni personali sull'obbligo vaccinale a carico del personale militare al suo datore di lavoro, chiamato ad attuare la legislazione nazionale istitutiva di tale obbligo vaccinale.

50. Dinanzi alla Corte, il ricorrente ha fatto valere che l'obbligo vaccinale impostogli dall'articolo 4-ter del decreto-legge n. 44/21 lo obbligava a firmare un modulo di consenso informato indicante in modo esplicito che gli effetti collaterali a lungo termine dei vaccini anti COVID-19, compreso il rischio di decesso, restavano ignoti. Secondo il ricorrente, la sua incertezza quanto ai rischi connessi al vaccino è stata successivamente avvalorata dal fatto che un certo numero di persone cui è stato somministrato il vaccino si sono successivamente ammalate, o addirittura sono decedute, di COVID-19. Pertanto, il ricorrente ha concluso che, sebbene i vaccini fossero ufficialmente descritti come sicuri, il programma di vaccinazione contro la COVID-19 era guidato principalmente dagli interessi commerciali delle imprese farmaceutiche e metteva quindi in pericolo il personale militare assoggettato all'obbligo di vaccinarsi, a prescindere dalla presunta efficacia e sicurezza dei vaccini. Egli ha aggiunto di non voler

mettere in pericolo la propria vita esponendosi a eventuali effetti collaterali per contribuire alle attività lucrative delle imprese farmaceutiche.

51. L'opposizione del ricorrente all'obbligo vaccinale è stata ulteriormente rafforzata dal fatto che il governo, nell'imporre l'obbligo di cui all'articolo 4-ter del decreto legge n. 44/21, non si era assunto alcuna responsabilità per le eventuali reazioni avverse alla vaccinazione. Egli ha altresì sostenuto che non si sarebbe opposto all'obbligo vaccinale se esso fosse stato imposto in forza dell'articolo 206 bis del decreto legislativo n. 66/10.

52. Come risulta sia dalla decisione di rinvio sia dagli argomenti sollevati dal ricorrente in udienza, ritengo che quest'ultimo non abbia fornito alcuna prova circa il fatto che la sua obiezione all'obbligo di vaccinazione anti COVID-19 derivasse da convinzioni filosofiche. Piuttosto, la sua opposizione a tale obbligo sembra avere due ragioni. In primo luogo, essa si basa sul suo punto di vista critico sotto il profilo della salute secondo cui i vaccini non sarebbero sicuri perché, tra le altre ragioni, la loro distribuzione sarebbe stata prevalentemente guidata dagli interessi commerciali dell'industria farmaceutica. In secondo luogo, il ricorrente critica la reticenza del governo ad accettare qualsiasi responsabilità per le potenziali reazioni avverse al vaccino, che sarebbe la ragione per la quale il governo non avrebbe imposto i vaccini al personale militare come un obbligo.

53. Come rilevato dalla Commissione in udienza, il ricorrente potrebbe sempre cambiare opinione alla luce di nuovi dati scientifici; ciò significa che tale parere non costituisce una visione globale della vita fondata su considerazioni filosofiche o spirituali. La sua opinione sembra essere limitata al vaccino anti COVID-19 stesso e si basa sui presunti rischi per la salute posti da tale vaccino, i quali, secondo il richiedente, non erano sufficientemente valutati alla luce delle prove medico-scientifiche disponibili all'epoca in cui era stato introdotto l'obbligo di vaccinazione anti COVID-19. La sua opposizione al vaccino costituisce altresì un'espressione del suo disaccordo con la politica governativa relativa all'obbligo vaccinale.

54. In tal senso, il ricorrente non sembra fondarsi su una vera e propria convinzione filosofica.

55. Alla luce di tutto quanto precede, concludo che l'opinione critica del ricorrente riguardo all'obbligo vaccinale non costituisce una convinzione personale protetta ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2000/78.

56. Di conseguenza, il ricorrente non può avvalersi della direttiva 2000/78 al fine di contestare l'applicazione del decreto legge n. 44/21 da parte del suo datore di lavoro.

57. Riassumendo, propongo alla Corte di rispondere alla prima e alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che la direttiva 2000/78 non è applicabile nelle circostanze del caso di specie, in quanto l'asserita discriminazione non rientra in nessuno dei motivi di discriminazione vietati da tale direttiva.

58. La direttiva 2000/78 vieta, tra l'altro, le discriminazioni fondate su «convinzioni personali». Tuttavia, opinioni personali basate su preoccupazioni relative alla salute o sul dissenso rispetto a una politica governativa in materia di vaccinazione non costituiscono «convinzioni personali» ai sensi della direttiva 2000/78.

B. In subordine

59. Per l'ipotesi in cui, invece, la Corte giudicasse che un'opinione personale riguardante la vaccinazione basata su preoccupazioni relative alla salute o sul dissenso rispetto a una politica governativa costituisce una «convinzione personale» ai sensi della direttiva 2000/78, occorrerebbe valutare se il trattamento riservato al ricorrente possa essere qualificato come discriminazione diretta o indiretta e, in caso affermativo, se una siffatta differenza di trattamento possa essere giustificata.

60. Una discriminazione diretta, vietata ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78, sussiste quando la differenza di trattamento si fonda direttamente su uno dei motivi vietati previsti da tale direttiva. La normativa italiana di cui trattasi non è fondata sull'opinione personale dei

militari riguardo alla vaccinazione anti COVID-19. Pertanto, tale normativa non può essere intesa come direttamente discriminatoria.

61. Una discriminazione indiretta fondata sull'ideologia?/sulle convinzioni personali, vietata dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78, sussiste quando una disposizione o una prassi apparentemente neutre possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che aderiscono ad una determinata religione o ideologia di altra natura (17).

62. Se l'opinione personale del richiedente che si oppone all'obbligo vaccinale dovesse essere considerata una «convinzione personale» ai sensi della direttiva 2000/78, si potrebbe ritenere che la norma introdotta dalla legge italiana, che prevede la sospensione senza retribuzione del personale militare non vaccinato, ponga indirettamente tali militari in una situazione di svantaggio rispetto al restante personale militare che si è volontariamente sottoposto a vaccinazione.

63. Tuttavia, una discriminazione indiretta può essere giustificata da una finalità legittima, a condizione che i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari (18).

64. Per quanto riguarda la condizione relativa all'esistenza di un obiettivo legittimo, il governo italiano ha spiegato che l'obbligo di vaccinazione anti COVID-19 di cui trattasi è stato imposto quale misura organizzativa riguardante le attività e le funzioni del personale militare durante la pandemia di COVID-19. Tale misura perseguiva un duplice obiettivo: da un lato, mirava a proteggere i militari dal contagio di SARS-CoV-2 nell'esercizio delle loro funzioni durante la pandemia di COVID-19; dall'altro, mirava a tutelare la salute pubblica, garantendo al contempo il corretto svolgimento di tali funzioni.

65. Nella sentenza Nordic Info, la Corte ha qualificato la pandemia di COVID-19 come una minaccia grave per la salute pubblica potenzialmente mortale per varie categorie della popolazione e in grado di sovraccaricare, o addirittura di saturare, il sistema sanitario nazionale (19).

66. Si aggiunga che la tutela della salute pubblica è un obiettivo manifestamente legittimo, come afferma la costante giurisprudenza della Corte. Così, nella sentenza Memoria e Dall'Antonia, la Corte ha precisato che «la giustificazione basata sulla tutela della salute (...) figura tra le ragioni imperative di interesse generale riconosciute dal diritto dell'Unione, e che gli Stati membri, in questo ambito, dispongono di un ampio potere discrezionale» (20).

67. In una situazione analoga, la Corte EDU ha dichiarato, nella causa Pasquinelli e a. c. San Marino, che un obbligo vaccinale imposto da uno Stato durante la pandemia di COVID-19 a taluni esercenti le professioni sanitarie perseguiva, nell'emergenza sanitaria pubblica che presentava un rischio grave per l'insieme della popolazione, un obiettivo legittimo di tutela della salute pubblica e dei diritti e delle libertà altrui. Inoltre, tale Corte ha dichiarato che il carattere temporaneo, l'intensità limitata e il contesto eccezionale dovessero essere presi in considerazione al fine di decidere sulla proporzionalità delle misure restrittive imposte (21).

68. Il ricorrente [nel procedimento principale] ha spiegato di essersi dichiarato disposto a fornire la prova di un test COVID-19 negativo ogni 48 ore, ma che ciò gli è stato negato e che egli è stato sospeso dal lavoro a causa del suo rifiuto di vaccinarsi. Inoltre, il ricorrente sostiene che, anche se era impiegato come membro delle forze armate, aveva un posto di ufficio, simile al personale civile, che non doveva essere vaccinato per continuare a lavorare per lo stesso datore di lavoro.

69. Con tali argomenti, il ricorrente contesta il carattere appropriato e necessario della normativa italiana.

70. Il governo italiano, pur rispettando la libertà di opinione del personale militare, ha imposto un obbligo di vaccinazione anti COVID-19 e ha dato ai militari la scelta di farsi somministrare il vaccino oppure di rifiutarlo. Se essi si fossero rifiutati, indipendentemente dal loro ruolo professionale e dalle funzioni da essi svolte, ne sarebbe conseguita una sospensione temporanea del loro rapporto di lavoro con il resistente.

71. Nonostante l'argomento del ricorrente secondo cui egli avrebbe esercitato attività d'ufficio in qualità di militare con contatti limitati con altre persone, un simile obbligo vaccinale non avrebbe potuto essere imposto caso per caso. Al contrario, esso si applicava allo stesso modo a tutti i militari che lavoravano per il resistente, indipendentemente dal fatto che essi credessero o meno nell'efficacia e nella sicurezza di tali vaccini.

72. Per quanto riguarda la condizione relativa all'esistenza di mezzi appropriati e necessari, condivido il punto di vista del governo italiano, il quale ha spiegato che non esistevano altre misure appropriate e meno restrittive rispetto all'obiettivo perseguito da tale legislazione nazionale. Anche se l'utilizzo di test SARS-CoV-2 avrebbe potuto essere considerato meno restrittivo, esso non avrebbe garantito lo stesso livello di prevenzione della vaccinazione. In quanto tale, detta soluzione non sarebbe stata né adeguata né efficace al fine di impedire al personale militare di contrarre e di diffondere la COVID-19, e avrebbe rischiato di compromettere i legittimi sforzi di sanità pubblica compiuti da tale governo per limitare l'impatto della pandemia. Inoltre, l'organizzazione di frequenti test COVID-19 a intervalli di 48 ore per il personale militare avrebbe richiesto sforzi e costi irragionevoli, difficili da sostenere da parte di un sistema sanitario già interessato dalla gestione della pandemia.

73. Al contrario, l'obbligo di vaccinazione anti COVID-19 mirava a ridurre il rischio che il personale militare contraesse la SARS-CoV-2 e a ridurre la probabilità che lo trasmettesse a sua volta ad altre persone. Inoltre, all'epoca, maggiore era la percentuale di persone vaccinate, minore era la propagazione del virus, in tal modo contribuendo allo sviluppo di una immunità di gregge.

74. Alla luce di quanto precede, ritengo che la norma nazionale di cui trattasi soddisfi ciascun criterio di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), i), della direttiva 2000/78, in quanto perseguiva l'obiettivo legittimo di tutela della salute pubblica impedendo la propagazione della COVID-19 attraverso mezzi al contempo necessari e proporzionati.

75. Di conseguenza, anche se la Corte considerasse che il decreto legge n. 44/21 sia qualificabile come una discriminazione indiretta fondata su «convinzioni personali» ai sensi della direttiva 2000/78, propongo alla Corte di rispondere che tale normativa, perseguendo un obiettivo legittimo – ossia la protezione della salute pubblica, inclusa la salute del personale militare impiegato dal Ministero della Difesa –, può, comunque, essere giustificata ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), i), di tale direttiva. Inoltre, all'epoca in cui il legislatore italiano ha emanato tale normativa, non esistevano misure alternative idonee e meno restrittive per raggiungere questo obiettivo.

Sulla terza questione pregiudiziale

76. Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede se la sospensione senza retribuzione di un membro del personale militare che ha rifiutato di farsi somministrare il vaccino anti COVID-19 possa essere considerata contraria agli articoli 1 e 24 della Carta.

77. Come ho sostenuto nelle presenti conclusioni, le opinioni personali riguardanti un obbligo vaccinale, come quelle espresse dal richiedente, non rientrano nella nozione di convinzioni personali tutelate dall'articolo 1 della direttiva 2000/78. Quand'anche tali opinioni dovessero costituire «convinzioni personali» ai sensi di tale direttiva, la discriminazione indiretta che ne deriva può essere giustificata da motivi di interesse generale. Le conseguenze derivanti dall'applicazione della normativa di cui trattasi non possono, pertanto, essere considerate lesive della dignità umana o dei diritti dei minori, tutelate dall'articolo 1 e dall'articolo 24 della Carta.

IV. Conclusione

78. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali proposte dal Consiglio di Stato (Italia):

La direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro,

deve essere interpretata nel senso che essa non osta a un obbligo vaccinale imposto dalla normativa nazionale a un militare in contrasto con le opinioni personali di quest'ultimo.

Tale direttiva vieta, tra l'altro, le discriminazioni fondate su «convinzioni personali». Tuttavia, opinioni personali basate su preoccupazioni relative alla salute o su dissensi rispetto alla politica governativa in materia di vaccinazione non costituiscono «convinzioni personali» ai sensi della direttiva 2000/78.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 V., al riguardo, la dichiarazione del Direttore Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità rilasciata il 5 maggio 2023, disponibile alla pagina Internet: <https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing---5-may-2023>.

3 Direttiva del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16) (in prosieguo: la «direttiva 2000/78»).

4 Decreto-legge del 1° aprile 2021, n. 44 – Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici, convertito dalla legge del 28 maggio 2021, n. 76 (GURI n. 128, del 31 maggio 2021), come modificato dal decreto legge del 26 novembre 2021, n. 172 – Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge del 21 gennaio 2022, n. 3.

5 L'obbligo di vaccinazione anti COVID-19 era stato introdotto in un primo tempo per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, successivamente per i lavoratori impiegati in strutture sanitarie e sociosanitarie residenziali, e, infine, tra altre categorie, per il personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico.

6 Decreto legislativo del 15 marzo 2010, n. 66 – Codice dell'ordinamento militare.

7 L'articolo 4-ter, comma 1, lettera b), del decreto legge n. 44/21 è stato abrogato dall'articolo 8 del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 – Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (in prosieguo: il «decreto legge n. 24/22»).

8 Articolo 1 della direttiva 2000/78.

9 V. sentenza del 17 ottobre 2024, Zetschek (C-349/23, EU:C:2024:889, punto 25 e giurisprudenza citata).

10 Una definizione del concetto di «convinzioni personali» non è neppure fornita nella legislazione degli Stati membri né a livello internazionale. Tuttavia, alcuni Stati membri forniscono una documentazione esplicativa che accompagna la legislazione, offrendo orientamenti per definire la nozione di «convinzioni personali». Ad esempio, nei Paesi Bassi è stato adottato il termine «filosofia di vita» (vale a dire, filosofie nell'ampio senso del termine, come l'umanesimo, che tuttavia non si estende a tutte le visioni della società) per spiegare cosa possa essere incluso nel concetto di «convinzioni personali». In Italia, in diverse occasioni, i giudici nazionali hanno considerato che le «convinzioni personali» come motivo di tutela coprono, ad esempio, l'affiliazione sindacale nonché la convinzione personale che ci si dovrebbe rifiutare di portare armi, nel caso degli obiettori di coscienza. V., al riguardo, Commissione europea – Direzione generale della Giustizia e dei consumatori, «*A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2024 – The 27 EU Member States compared*» – a cura di Isabelle Chopin e Catharina Germaine per la *European network of*

legal experts in gender equality and non-discrimination, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024, pagg. 18 e 19.

[11](#) V. sentenze del 15 luglio 2021, WABE e MH Müller Handel (C-804/18 e C-341/19, EU:C:2021:594, punto 47); del 13 ottobre 2022, SCRL (Abbigliamento con connotazione religiosa) [C-344/20; in prosieguo: la «sentenza SCRL (Abbigliamento con connotazione religiosa)», EU:C:2022:774, punto 26], e del 28 novembre 2023, Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, punto 22).

[12](#) V. sentenza SCRL (Abbigliamento con connotazione religiosa), punto 27 e giurisprudenza citata.

[13](#) V. sentenza SCRL (Abbigliamento con connotazione religiosa), punto 28 (il corsivo è mio).

[14](#) V. sentenza SCRL (Abbigliamento con connotazione religiosa), punto 35 e giurisprudenza citata.

[15](#) V. sentenza della Corte EDU, 8 aprile 2021, Vavříčka e a. c. Repubblica ceca (CE:ECHR:2021:0408JUD004762113), §§ 335 e 337 (in prosieguo: la «sentenza: Vavříčka»). In tale causa, sei ricorrenti contestavano l'obbligo di vaccinazione dei bambini contro diverse malattie infettive previsto per legge dalla Repubblica ceca. Uno dei ricorrenti si era visto infliggere una sanzione pecuniaria per non aver vaccinato i suoi figli, mentre altri ricorrenti erano genitori i cui figli si erano visti negare l'ammissione alla scuola materna per mancato rispetto dell'obbligo di vaccinazione. Tutti i ricorrenti avevano fatto valere l'articolo 8 della CEDU e tre di essi avevano invocato l'articolo 9 di quest'ultima. La Corte EDU ha respinto in quanto inammissibili le domande fondate sull'articolo 9 della CEDU.

[16](#) V. sentenza Vavříčka, cit., punto 335 (il corsivo è mio). Tale criterio – «una convinzione o un credo di forza, gravità, coerenza e importanza sufficienti» – fu stabilito nella sentenza Campbell e Cosans c. Regno Unito. La Corte EDU ha ivi previsto che «nel suo senso comune, la parola “convinzioni”, considerata isolatamente, non è sinonimo dei termini “opinioni” e “idee”, quali utilizzati all'articolo 10 [della CEDU], che garantisce la libertà di espressione; esso è più simile al termine “credo” (nel testo francese: “convictions”) [e nel testo inglese “belief”, ndt] utilizzato all'articolo 9 [della CEDU] – il quale sancisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione – e denota opinioni che pertengono a un certo livello di forza, gravità, coerenza e importanza». Corte EDU, 25 febbraio 1982, (CE:ECHR:1982:0608JUD000510071, § 36).

[17](#) V. sentenza SCRL (Abbigliamento con connotazione religiosa), punto 37 e giurisprudenza citata.

[18](#) Articolo 2, paragrafo 2, lettera b), i) della direttiva 2000/78.

[19](#) V. sentenza del 5 dicembre 2023, Nordic Info (C-128/22; in prosieguo: la «sentenza Nordic Info», EU:C:2023:951, punto 120).

[20](#) V., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2018, Memoria e Dall'Antonia (C-342/17; in prosieguo: la «sentenza Memoria e Dall'Antonia», EU:C:2018:906, punto 54 e giurisprudenza citata).

[21](#) V. Corte EDU, 29 agosto 2024, Pasquinelli e a. c. San Marino, CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, §§ da 94 a 96 e 128. Nel 2021 San Marino ha adottato una legge che obbligava tutti gli operatori sociali e sanitari che fossero a diretto contatto con i pazienti alla vaccinazione anti COVID-19. Sebbene la vaccinazione non fosse obbligatoria, la legge stabiliva una gerarchia di misure alternative per chi si fosse rifiutato, fra le quali la riassegnazione ad altre mansioni o la riassegnazione a posti vacanti nella Pubblica Amministrazione con contatto limitato con i pazienti; l'utilizzo delle ferie maturate oppure il test antigenico

obbligatorio ogni 48 ore. Solo nelle situazioni in cui tali opzioni fossero risultate impraticabili, è stata presa in considerazione una sospensione temporanea del servizio mantenendo una retribuzione mensile condizionata allo svolgimento di attività socialmente utili. Il legislatore di San Marino ha giustificato il regime sulla base del fatto che questi lavoratori corrono un rischio maggiore di infezione e che la vaccinazione è essenziale tanto alla protezione dei pazienti vulnerabili quanto alla continuità del sistema socio-sanitario. Un gruppo di lavoratori che aveva rifiutato la vaccinazione è stato sottoposto alle misure summenzionate e ha contestato il regime dinanzi alla Corte EDU, facendo valere la violazione dell'articolo 8 della CEDU e la discriminazione illegittima ai sensi dell'articolo 14 di quest'ultima, in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. I ricorrenti hanno sostenuto che la disparità di trattamento tra il personale vaccinato e il personale non vaccinato fosse priva di giustificazione sufficiente ai sensi della CEDU.