

Forum: Vaccini obbligatori: le questioni aperte

Introduzione

Alessandro Morelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale. Università "Magna Græcia" di Catanzaro

Mail: alessandro.morelli@unicz.it

Il decreto-legge n. 73/2017, recante «*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale*», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 130 del 7 giugno 2017, introduce alcune importanti novità in materia di vaccinazioni obbligatorie. Nel provvedimento si legge che l'intervento normativo sarebbe giustificato dalla necessità di emanare disposizioni atte a «garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica e di assicurare il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale». Il decreto intende assicurare anche il rispetto degli obblighi assunti e delle strategie concordate a livello europeo e internazionale e degli obiettivi comuni fissati nell'area geografica europea. Il provvedimento era stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 19 maggio 2017 ed è stato pubblicato dopo ben diciannove giorni, un lasso di tempo notevole se si considera che, in base a quanto previsto dall'art. 77 Cost., il decreto-legge può essere adottato in «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

I primi problemi che si sono posti attengono proprio all'adeguatezza dello strumento norma-

tivo impiegato rispetto alle finalità perseguite e alla denunciata situazione di emergenza: sussistono, in questo caso, i presupposti idonei a giustificare l'approvazione da parte del Governo del decreto-legge? Su tale questione le risposte degli studiosi non sono univoche, per l'incertezza che ancora grava sul controllo di costituzionalità inerente ai presupposti della decretazione d'urgenza, anche se, com'è noto, la Corte costituzionale ha riconosciuto la propria competenza in merito, riservandosi d'intervenire, tuttavia, nei soli casi di «evidente» mancanza dei presupposti (cfr. soprattutto sentt. nn. 29 e 161/1995; n. 330/1996; n. 398/1998; nn. 16 e 29/2002; n. 341/2003; nn. 6 e 285/2004; n. 62/2005; n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008). Ci troviamo forse dinanzi ad uno di questi casi? Davvero non era possibile attendere l'approvazione di una legge ordinaria, che avrebbe consentito una più ampia e ponderata discussione sulle misure che s'intendevano introdurre? E quali fattori possono avere legittimamente inciso sulla scelta del Governo-legislatore, condizioni accertate di emergenza sanitaria o anche ragioni di opportunità politica (come le possibili lungaggini del dibattito parlamentare, dato anche il carattere controverso degli interventi in questione, o la circostanza dell'ormai imminente scadenza della legislatura)?

Un secondo ordine di problemi attiene al contenuto del provvedimento, che porta a 12 il numero complessivo delle vaccinazioni obbligatorie, precisando che esse sono gratuite e che devono avere luogo «in base alle specifiche indicazioni del Calendario vaccinale nazionale relativo a ciascuna coorte di nascita». Sono previste ipotesi di esonero (nel caso di avvenuta immunizzazione a seguito di malattia naturale) e di omissione o differimento (per «accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal

medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta»). Alla sanzione amministrativa pecuniaria (da euro cinquecento a euro settemila-cinquecento), da infliggersi ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale e ai tutori che non osservino l'obbligo vaccinale, si aggiunge, inoltre, la previsione per cui l'azienda sanitaria locale territorialmente competente deve segnalare l'inadempimento dell'obbligo vaccinale alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni «per gli eventuali adempimenti di competenza» (art. 1).

Grande clamore mediatico hanno suscitato, inoltre, le previsioni riguardanti gli istituti scolastici. Si stabilisce, in particolare, che i dirigenti delle istituzioni del sistema nazionale di istruzione ed i responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie sono tenuti, all'atto dell'iscrizione del minore di età compresa tra zero e sedici anni, a richiedere ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale e ai tutori la presentazione di «idonea documentazione» (o di autocertificazione) comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie (o l'esonero, l'omissione o il differimento delle stesse nei casi previsti) o ancora la presentazione della formale richiesta di vaccinazione all'azienda sanitaria locale territorialmente competente, che eseguirà le vaccinazioni entro la fine dell'anno scolastico. Si precisa, inoltre, che la mancata presentazione di tale documentazione deve essere segnalata, entro i successivi dieci giorni, dai dirigenti scolastici e dai responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie, all'azienda sanitaria locale competente che, qualora non si sia già attivata per la violazione del medesimo obbligo vaccinale, provvede ai necessari adempimenti (compresa, ove ne ricorrano i presupposti, la

segnalazione al Tribunale per i Minorenni). Si differenzia, inoltre, la condizione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia (incluse quelle private non paritarie) dagli altri gradi d'istruzione: per i primi, a differenza dei secondi, la presentazione della suddetta documentazione costituisce requisito di accesso (art. 3). Si prevede, infine, che i minori che non possano vaccinarsi per motivi di salute siano inseriti in classi in cui siano presenti solo minori vaccinati o immunizzati (art. 4).

La questione centrale che, dal punto di vista del diritto, si pone, a fronte di tali misure, è se esse configurino una composizione ragionevole (o meglio: non irragionevole) dei diversi principi e diritti costituzionali in campo, tra cui soprattutto la tutela della salute, quale «interesse della collettività», ma anche «fondamentale diritto dell'individuo» (art. 32 Cost.), l'obbligo d'istruzione (art. 34 Cost.) e la libertà personale (art. 13 Cost.). Problemi di grande rilevanza e di non agevole risoluzione, in merito ai quali si è chiesto il parere di studiosi di diritto costituzionale e di diritto penale, che hanno generosamente accettato di rispondere a tre quesiti, con cui si è tentato di sintetizzare le complesse tematiche sopra richiamate. Le domande sono riportate qui sotto, prima dei diversi interventi, pubblicati nell'ordine in cui sono pervenuti. Agli autorevoli partecipanti a questo *Forum* va il mio più sentito ringraziamento.

Sullo sfondo della vicenda si pongono questioni di formidabile portata, come quelle del rapporto tra scienza e diritto e dei limiti che i pubblici poteri incontrano, in uno Stato costituzionale, nell'adozione di provvedimenti che comprimono il diritto di autodeterminazione degli individui per garantire la salute pubblica. Gli interventi al presente *Forum* offrono elementi utili a un dibattito che resta aperto e che necessita ancora di un confronto costruttivo tra diverse

sensibilità e tra differenti (ma complementari) visioni del diritto.

Si segnala che, dopo la chiusura del Forum, avvenuta il 28 giugno 2017, sono stati approvati alcuni emendamenti che hanno parzialmente modificato il contenuto del decreto-legge, dei quali non si è potuto tenere conto nelle risposte al questionario. Al momento in cui si scrive, la modifica più rilevante è la riduzione a 10 del numero delle vaccinazioni obbligatorie.

Forum

Quesiti

1. Il decreto-legge n. 73/2017 prevede una serie di misure volte ad ampliare e a rendere effettivo l'obbligo in capo ai genitori di sottoporre a vaccinazione i propri figli. Il Presidente del Consiglio ha affermato che, pur non sussistendo, al momento, un'emergenza nazionale, l'obiettivo delle misure è proprio quello di evitare che le difficoltà che oggi si riscontrano in tale ambito si trasformino in vere emergenze sanitarie, poiché, «nel corso degli anni, la mancanza di misure appropriate e il diffondersi soprattutto negli ultimi mesi anche di comportamenti e teorie antiscientifiche hanno provocato un abbassamento dei livelli di protezione». È costituzionalmente corretto l'uso dello strumento di normazione scelto, considerando che l'art. 77 Cost. prevede che il decreto-legge possa essere adottato «in casi straordinari di necessità e di urgenza»?

2. Il decreto prevede per i genitori e per i tutori, in caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale, una sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquecento a euro settemilacinquecento. Non si incorre, tuttavia, nella sanzione se, a seguito di contestazione da parte dell'azienda sanitaria locale territorialmente competente, si provveda, nel termine indicato nell'atto di contestazione, a far somministrare al minore il vaccino ovvero la prima dose del ciclo vaccinale, a condizione che il completamento del ciclo previsto per ciascuna vaccinazione obbligatoria avvenga nel rispetto delle tempistiche stabilite dalla schedula vaccinale in relazione all'età. Decorso il suddetto termine, l'azienda sanitaria locale competente provvede a segnalare l'inadempimento dell'obbligo vaccinale alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni per gli eventuali adempimenti di competenza. Si prevede, inoltre, che spetta ai dirigenti scolastici

e ai responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie, all'atto dell'iscrizione del minore di età compresa tra zero e sedici anni, richiedere ai genitori e ai tutori la presentazione di idonea documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie, ovvero l'esonero, l'omissione o il differimento delle stesse nei casi previsti. La presentazione di tale documentazione costituisce requisito di accesso ai soli servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia (comprese quelle private non paritarie), ma non per gli altri gradi di istruzione. Tali misure possono ritenersi compatibili con le disposizioni costituzionali in materia di diritto alla salute, libertà personale e, soprattutto, con quanto previsto dall'art. 34, comma 2, Cost., a norma del quale «l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita»?

3. Il decreto aumenta il numero dei vaccini obbligatori, che passano da 4 a 12 per l'aggiunta di una parte di quelli che prima erano considerati facoltativi. Secondo il CODACONS, la trasformazione delle vaccinazioni facoltative in obbligatorie costringerà a sottoporre i bambini a una dose massiccia di vaccini, senza alcuna possibilità di una diagnostica prevaccinale, con conseguente incremento delle reazioni avverse. Tale circostanza potrebbe pesare in un eventuale controllo di ragionevolezza della normativa, qualora il decreto-legge dovesse essere sottoposto, nelle forme previste, al sindacato della Corte costituzionale?

Risposte di Luigi D'Andrea

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina

Mail: dandreal@unime.it

1. Certamente un'interpretazione rigorosa (e restrittiva, in considerazione della natura eccezionale del potere conferito al Governo) dei presupposti previsti dall'art. 77, Il comma, Cost. per l'adozione del decreto-legge indurrebbe ad abbracciare la tesi secondo la quale nella fattispecie in esame il potere di decretazione d'urgenza sarebbe stato incostituzionalmente esercitato. Tuttavia occorre considerare che i presupposti indicati dalla disposizione costituzionale sono inevitabilmente soggetti ad una valutazione ad alto tasso di discrezionalità politica, che naturalmente resta soggetta a sindacato di ragionevolezza della Corte costituzionale, la quale infatti si è più volte (sentt. nn. 29 e 161 del 1995) dichiarata competente a censurare soltanto "l'evidente mancanza" dei casi straordinari di necessità e di urgenza". E nel caso di specie, pur non ricorrendo, secondo le dichiarazioni dello stesso Presidente del Consiglio, una situazione attuale di emergenza, mediante l'adozione del decreto-legge n. 73/2017 si intende prevenire una condizione – certo assai grave – di natura epidemica, essendo stato emanato «per garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica e di assicurare il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di proflassi e di copertura vaccinale» (secondo il preambolo dello stesso decreto-legge). Come è noto, una simile esposizione a rischio della salute pubblica (ed è appena il caso di rammentare che la salute, ai sensi dell'art. 32 Cost., è "inte-

resse della collettività") è generata dalla riduzione della consapevolezza della pericolosità del contagio e dal diffondersi di opinioni contrarie alle vaccinazioni, e dal conseguente significativo calo delle coperture per tutte le vaccinazioni – tanto obbligatorie quanto raccomandate – al di sotto della soglia critica (il 95%) indicata dall'OMS. A suggerire l'adozione dello strumento eccezionale del decreto-legge ha molto probabilmente concorso la considerazione che la fine della legislatura è ormai prossima, e dunque alto si presentava il rischio che i due rami del Parlamento non giungessero ad approvare definitivamente il testo legislativo, nonché il non lontano avvio del prossimo anno scolastico.

2. Naturalmente, la questione adesso sollevata si presenta come un tipico problema di bilanciamento di interessi costituzionali nella fattispecie confliggenti: il diritto/dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, il diritto (ma anche l'obbligo) all'istruzione, la salute, «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (art. 32). In ordine all'accesso all'asilo nido ed alla scuola materna (la cui frequenza non è giuridicamente obbligatoria), il bilanciamento operato dal Governo vede la prevalenza del diritto alla salute, richiedendosi obbligatoriamente lo *status* di vaccinato. In riferimento alla scuola dell'obbligo, la documentazione relativa all'effettuazione delle vaccinazioni prescritte non si pone quale requisito di accesso alle strutture scolastiche, privilegiandosi perciò il diritto/dovere di istruzione (appunto obbligatoria) e approntando il sistema come garanzia del diritto alla salute sanzioni amministrative pecuniarie. Mi sembra che simili bilanciamenti non siano irragionevoli. Comunque, non mi pare dubbio che l'obbligo di vaccinazione debba essere inquadrato nell'ambito dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, eco-

nomica e sociale” (art. 2 Cost.), e che la prerogative garantite ai genitori nei confronti dei figli dall’art. 30 Cost. non possono che trovare come imprescindibili punti di riferimento gli interessi costituzionalmente protetti dei figli (a partire dal diritto alla salute) e della stessa collettività (il già richiamato profilo collettivo dell’interesse alla salute).

3. Anche la domanda relativa alla conformità alla Costituzione dell’aumento da 4 a 12 dei vaccini obbligatori (qualificandosi adesso come tali anche quelli fin qui ritenuti facoltativi) configura un tipico problema di ragionevolezza delle opzioni normative. La risposta, infatti, non può in alcun modo essere desunta da coordinate di tipo giuridico-formale, dovendosi necessariamente guardare a dati, indicazioni e *standards* forniti da organismi scientifici (segnatamente, medici), nazionali (Consiglio superiore di sanità e Istituto superiore di sanità) e sovranazionali (la già citata OMS), che la Corte potrebbe eventualmente acquisire esercitando i poteri istruttori di cui dispone: se la scienza medica (tramite tali sue qualificate espressioni) affermasse che la somministrazione di vaccini prevista dal decreto-legge n. 73/2017 presenti qualche significativo pericolo per la salute del singolo, sproporzionato rispetto ai vantaggi che ne potrebbero derivare, la misura disposta dall’art. 1, I comma si dovrebbe qualificare come incostituzionale. È peraltro opportuno porre in evidenza che è comunque predisposto un calendario vaccinale, inserito nel Piano nazionale di prevenzione vaccinale, che fissa tempi e modalità di somministrazione dei vaccini, appunto al fine di prevenire i rischi prevedibili in caso di somministrazione congiunta.