

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 Carmela Salazar

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria
Mail: carmela.salazar@unirc.it

1. L'insussistenza di una situazione di emergenza derivante dall'insorgenza di vere e proprie epidemie non esclude che possa parlarsi di un serio pericolo per la salute dei singoli e per quella pubblica. Chi scrive non ha competenze in questa materia, ma è noto che in occasione del dibattito pubblico, apertosi già prima della pubblicazione del decreto, medici, studiosi ed esperti hanno sottolineato come, quando in una comunità la percentuale delle vaccinazioni scende sotto la soglia del 95%, si infragilisce la cosiddetta "immunità di gregge": da qui il rischio del riaffiorare di malattie, specie nella prima infanzia, la cui diffusività è stata sin qui contrastata proprio grazie alla pratica dei vaccini. Pertanto, il mancato riscontro di estesi focolai di patologie gravi, capaci di propagarsi nell'immediato sull'intero territorio nazionale, non esclude che, essendosi effettivamente registrato un sensibile calo delle vaccinazioni, si sia concretizzata una situazione tale da giustificare l'adozione di un intervento d'urgenza. Peraltro, nella relazione illustrativa del decreto sono riportate rilevazioni statistiche che depongono in tale direzione: sarebbe stato opportuno che questi dati venissero sinteticamente richiamati nella "motivazione" del decreto, nella quale, invece, si legge un generico riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni 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 profitti e di copertura vaccinale».

Anche per questo appare auspicabile che, qualora il decreto venga convertito, resti ferma la previsione relativa alla promozione, da parte del Ministero della salute, di iniziative di comunicazione e informazione istituzionale volte ad illustrare e favorire la conoscenza delle nuove disposizioni. Sempre che non si tratti di una norma-manifesto destinata a restare lettera morta, e nella speranza che tali iniziative siano costruite in modo tale da contribuire realmente ad innalzare il livello del dibattito pubblico in questa delicata e complessa materia.

2. Poiché il rigetto della domanda di iscrizione in caso di mancata sottoposizione alle vaccinazioni obbligatorie è previsto solamente per la scuola dell'infanzia, mentre con riferimento agli studenti frequentanti i cicli di istruzione obbligatoria le vaccinazioni non costituiscono requisito di accesso alla scuola o agli esami, non sembra che si possa parlare di un'incisione sul diritto costituzionale all'istruzione.

Quanto alle altre sanzioni, il decreto individua espressamente soltanto quelle pecuniarie – previste anche dalla disciplina previgente, sebbene in misura più ridotta – ma tace sulle eventuali altre misure adottabili nei confronti dei genitori che non sottopongano i figli alle vaccinazioni, rimettendo ogni valutazione in merito al Tribunale dei minorenni. Dunque, non si avrà l'*automatica* sospensione della responsabilità genitoriale: soluzione drastica, per non dire brutale – che sarebbe stata di certo incostituzionale – inopinatamente annunciata da alcune anticipazioni apparse sui *media* prima della pubblicazione del decreto.

Ciò non toglie, tuttavia, che il Tribunale possa, in singoli casi, esprimersi in favore della sospensione: in merito a tale contestatissimo punto, ed in attesa del consolidarsi degli orientamenti che si formeranno nel tempo, si può richiamare la sent. n. 132/1992 della Corte costituzionale, proprio in tema di vaccinazioni, secondo cui «la potestà dei genitori nei confronti del bambino è [...] riconosciuta dall'art. 30, primo e secondo comma, della Costituzione non come loro libertà personale, ma come diritto-dovere che trova nell'interesse del figlio la sua funzione ed il suo limite. E la Costituzione ha rovesciato le concezioni che assoggettavano i figli ad un potere assoluto ed incontrollato, affermando il diritto del minore ad un pieno sviluppo della sua personalità e collegando funzionalmente a tale interesse i doveri che ineriscono, prima ancora dei diritti, all'esercizio della potestà genitoriale». Ed è appunto questo, conclude la Consulta, «il fondamento costituzionale degli artt. 330 e 333 cod. civ., che consentono al giudice – allorché i genitori, venendo meno ai loro obblighi, pregiudicano beni fondamentali del minore, quali la salute e l'istruzione – di intervenire affinché a tali obblighi si provveda in sostituzione di chi non adempie». La limitazione dei diritti dei genitori si giustifica, perciò, in nome dei diritti dei loro stessi figli, oltre che di quelli dei figli altrui.

Da notare come la Corte già in questa risalente pronuncia faccia discendere dal dettato costituzionale la peculiare posizione, nelle dinamiche familiari, del “superiore interesse del minore” pur senza evocare tale formula, che all'epoca non aveva ancora riscosso la fortuna che ne segnerà l'affermazione, durante gli anni successivi, nelle previsioni delle Carte e nelle decisioni delle Corti.

3. Il CODACONS si è espresso in tali termini prima che il testo del decreto-legge vedesse la luce, e perciò non ha potuto tenere conto del fatto che questo per un verso prevede la calendarizzazione dei vaccini, così da distribuirne nel tempo la somministrazione e, per l'altro, contempla la possibilità di chiedere l'esonero dagli stessi, o il loro differimento, per chi dimostri di trovarsi in condizioni cliniche tali da temere il prodursi di danni alla propria salute. L'obbligo, perciò, non è formulato nei termini di assoluta rigidità che il CODACONS sembra presupporre: il che – ad avviso di chi scrive – rende fragile il rilievo critico da esso avanzato.

Più in generale, l'innalzamento del numero delle vaccinazioni obbligatorie non sembra, *di per sé*, un dato idoneo a deporre per l'irragionevolezza della scelta operata dal Governo. Una eventuale questione di costituzionalità che volesse impernarsi su questo punto dovrebbe mostrare, argomentando in base ai dati statistici ed epidemiologici, che una tale espansione non appare giustificata dalle *reali* esigenze di tutela della salute riscontrabili in questo momento nel Paese. In sostanza, si tratterebbe di una questione costruita anche – ed inevitabilmente – su elementi extra-giuridici, volta a contestare la palese insussistenza dei casi straordinari di necessità ed urgenza e, perciò, ad ottenere dalla Corte costituzionale l'annullamento del decreto nella sua interezza.

Dubbi di costituzionalità potrebbero nascere, però, anche laddove si convenga sull'effettiva necessità di un intervento di urgenza. L'art. 32 Cost. – come è noto – consente al legislatore di qualificare come trattamenti sanitari obbligatori soltanto quelli che si rivelino idonei, al tempo stesso, a tutelare la salute pubblica e ad assicurare il benessere psico-fisico dei singoli: la conformità alla Costituzione della scelta governativa potrebbe allora essere contestata qualora,

alla luce di consolidate evidenze scientifiche, risulti che alcune tra le vaccinazioni un tempo facoltative ed oggi inserite tra quelle obbligatorie non rispecchiano entrambi i requisiti. In tal caso, la questione farebbe leva sulla erronea valutazione (o sulla mancata presa in considerazione), da parte del Governo, del quadro delle indicazioni clinico-mediche che dovrebbero orientare l'uso della discrezionalità legislativa in materia di trattamenti sanitari (*ex multis*, v. Corte cost., sent. n. 282/2012), mirando all'ottenimento di una sentenza riduttiva che stralci dal catalogo i vaccini ritenuti inadeguati a soddisfare le condizioni richieste dall'art. 32 Cost.