

GIURISPRUDENZA ITALIANA

dal 1849

 Wolters Kluwer

UTET
GIURIDICA

di modificare unilateralmente le condizioni di queste ultime a seguito di eventuali sviluppi normativi, come espressamente indicato in tali convenzioni". Inoltre, la Corte ha osservato che le misure previste dall'art. 26, commi 2 e 3, D.L. n. 91/2014 non incidono sugli incentivi già erogati, ma sono applicabili unicamente a decorrere dall'entrata in vigore di tale decreto-legge e unicamente agli incentivi previsti, ma non ancora dovuti. Pertanto, la Corte non ha ritenuto integrata alcuna violazione ai principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, in quanto la formulazione della normativa nazionale costituisce di per sé un'indicazione sufficientemente chiara per gli operatori economici nel senso che gli incentivi in questione potevano essere modificati o soppressi. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha concluso che fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti, l'art. 3, par. 3, lett. a), Dir. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle Dir. 2001/77/CE e 2003/30/CE, e gli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letti alla luce dei principi della certezza del diritto e della tutela del le-

gittimo affidamento, non osta ad una normativa nazionale che prevede la riduzione o il rinvio del pagamento degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici, incentivi precedentemente concessi mediante decisioni amministrative e confermati da apposite convenzioni concluse tra gli operatori di tali impianti e una società pubblica, qualora tale normativa riguardi gli incentivi già previsti ma non ancora dovuti.

Gli effetti. La sentenza in parola merita di essere segnalata nella misura in cui con essa, la Corte risponde a una questione particolarmente delicata dato che a livello nazionale esiste in un vasto contenzioso nell'ambito del quale imprese che si trovano in situazioni analoghe a quella dei ricorrenti nei procedimenti principali hanno sollevato le stesse questioni. Da questo punto di vista, ferma restando la competenza del giudice nazionale di esaminare le circostanze dei singoli casi di specie, la pronuncia della Corte è suscettibile di produrre conseguenze particolarmente rilevanti su tutti i ricorsi nazionali pendenti, nella misura in cui essa ha riconosciuto la legittimità del rinvio o della riduzione del pagamento degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici. [Massimo F. Orzan]

■ L'obbligo vaccinale per i minori nel quadro della Cedu

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 8 aprile 2021, ricorsi n. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19306/15, 19298/15 e 43883/15 – Pres. Spano – Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca.

Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu) – Obbligo vaccinale – Rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Cedu) – Libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9 Cedu) – Diritto all'istruzione (art. 2 del Primo Protocollo addizionale alla Cedu) – Margine di apprezzamento – Obbligo positivo di tutela della salute – Interesse del fanciullo – Doveri solidaristici

La questione: è compatibile con il divieto di ingerenza nella vita privata degli individui, sancito dall'art. 8 Cedu, una legislazione nazionale che, per ragioni di salute pubblica e nell'interesse del fanciullo, introduca un obbligo vaccinale per i minori?

Il fatto. Con la L. n. 258/2000 sulla protezione della salute pubblica, e successive modificazioni e integrazioni, la Repubblica Ceca ha introdotto l'obbligo vaccinale dei residenti, al fine di prevenire la diffusione di nove malattie, tra cui, ad esempio, poliomielite, epatite B e morbillo. Secondo la normativa, la vaccinazione è preceduta da una visita medica all'esito della quale è possibile disporre un'esenzione in presenza di rischi per la salute del paziente. È inoltre previsto un risarcimento dei danni eventualmente derivanti dalla somministrazione dei vaccini. Se, da un lato, l'obbligo non può essere attuato coattivamente, dall'altro ai fanciulli non vaccinati viene negata l'ammissione alle scuole materne, e ai genitori che non facciano vaccinare i figli senza giustificato motivo può essere comminata una sanzione pecuniaria.

Nel caso di specie, proprio a causa del mancato rispetto di tale obbligo, il sig. Vavříčka ha ricevuto una multa, mentre ai sig.ri Novotná, Hornych, Dubský, Brožík e Roleček, in qualità di minori non vaccinati, è stato negato l'accesso alla scuola materna. Tutti e sei, pertanto, hanno adito le corti nazionali, arrivando in alcuni casi dinanzi alla Corte costituzionale, per lamentare le conseguenze pregiudizievoli subite in virtù della mancata sottoposizione alla vaccinazione. In particolare, il sig. Vavříčka ha eccepito il proprio diritto all'obiezione di coscienza rispetto all'obbligo vaccinale. La Corte costituzionale ha quindi analizzato l'urgenza dei motivi addotti dall'interessato, la loro rilevanza costituzionale e il rischio implicito per la società in caso di accoglimento, oltre che la loro credibilità e coerenza.

Considerato, però, che l'istante aveva giustificato il proprio rifiuto alla vaccinazione dei figli solo in una fase avanzata del processo, e che non aveva adeguatamente specificato le ragioni poste a fondamento della propria pretesa, le corti nazionali hanno rigettato il ricorso, non ravvisando una consistente e coerente obiezione di coscienza, tale da giustificare l'inadempimento rispetto all'obbligo vaccinale.

Esperiti inutilmente i ricorsi interni, i sei cittadini cechi si sono allora rivolti alla Corte eur. dir. uomo, lamentando una lesione del diritto alla vita privata e familiare ex art. 8 Cedu, che tutela l'autonomia decisionale nelle scelte che riguardano la salute propria e, nel caso del sig. Vavříčka, quella della prole. I cinque ricorrenti minorenni esclusi dall'accesso alla scuola materna hanno anche addotto una violazione del diritto all'istruzione protetto dall'art. 2 del Primo Protocollo addizionale alla Cedu. Alcuni ricorrenti hanno inoltre paventato una violazione del diritto dei genitori ad educare i figli secondo le proprie convinzioni ai sensi dell'art. 9 Cedu, che tutela la libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Infine, sono state lamentate violazioni plurime con riferimento a diverse disposizioni della Convenzione, ovvero gli artt. 2 (diritto alla vita), 6 (diritto a un equo processo), 13 (diritto a un ricorso effettivo) e 14 (divieto di discriminazione).

Il 17 dicembre 2019, la Prima sezione della Corte, a cui erano state assegnate le cause, ha deciso di rimettere le questioni alla Grande Camera, in base agli artt. 30 Cedu e 72 del Regolamento della Corte.

La decisione. In considerazione del contenuto analogo dei ricorsi, la Corte ha deciso di riunirli e definirli congiuntamente con un'unica sentenza. Delle questioni proposte, essa ha ritenuto ammissibili solo quelle relative all'art. 8 Cedu, mentre, all'unanimità, ha dichiarato manifestamente infondate le domande basate sugli artt. 2, 6, 13 e 14 Cedu e, a maggioranza, ha considerato inammissibili quelle presentate ai sensi dell'art. 9 Cedu. Non ha infine ritenuto necessario esaminare autonomamente l'art. 2 del Primo Protocollo addizionale alla Cedu.

Passando al merito dei ricorsi, la Corte ha preliminarmente individuato l'oggetto del giudizio nella valutazione della compatibilità, con il diritto alla vita privata *ex art. 8 Cedu*, dell'obbligo vaccinale per i minori introdotto dal legislatore ceco, e delle conseguenze che ne derivano in caso di inosservanza. Sebbene alcuni dei ricorrenti avessero fatto riferimento anche al diritto al rispetto della vita familiare, la Corte non ha ritenuto necessario esaminare tale questione (par. 262).

I giudici di Strasburgo hanno quindi riconosciuto che, sul piano oggettivo, tutti i ricorrenti avessero effettivamente subito un'ingerenza nella propria vita privata. Infatti, l'obbligo vaccinale, come forma di misura sanitaria obbligatoria, rappresenta un'interferenza nell'integrità fisica dell'individuo e quindi nella sfera della vita privata tutelata dall'art. 8, par. 1, Cedu (in tal senso *Solomakhin c. Ucraina*, sentenza del 15 marzo 2012).

Essi hanno allora dovuto stabilire se tale interferenza potesse ricadere nella clausola limitativa prevista dal successivo par. 2, ovvero se rispettasse il principio di legalità, perseguisse un fine legittimo e fosse necessaria in una società democratica. Partendo dal primo di tali requisiti, la Corte, interpretando il principio di legalità in senso sostanziale, ha considerato che l'interferenza subita dai ricorrenti trovasse un adeguato fondamento normativo nel diritto interno della Repubblica Ceca, come risultante dal combinato disposto di fonti primarie e secondarie che stabiliscono l'obbligo in questione.

Per quanto attiene al secondo requisito, l'obiettivo legittimo della misura legislativa è stato individuato dalla Corte nella protezione da malattie che potrebbero costituire un grave rischio per la salute pubblica. Le vaccinazioni, infatti, sono dirette a tutelare sia coloro che le ricevono sia coloro che, non potendo vaccinarsi, beneficiano del raggiungimento di un elevato livello di immunizzazione della società nel suo complesso. Tale obiettivo corrisponde alla protezione della salute e dunque, ai sensi dell'art. 8 Cedu, può giustificare un'ingerenza nella vita privata degli individui.

Con riferimento al terzo requisito, la Corte ha chiarito che un'ingerenza statale volta a perseguire un obiettivo legittimo può essere considerata necessaria in una società democratica se *i*) risponde ad un'esigenza sociale impellente e se *ii*) le ragioni alla base della misura sono rilevanti e sufficienti, nonché *iii*) proporzionate allo scopo perseguito. Ciò significa che gli Stati godono di un margine di apprezzamento nel comprimere i diritti individuali nel caso in cui ciò sia necessario per tutelare interessi pubblici. Le scelte di politica sanitaria rientrano sicuramente nella sfera di discrezionalità delle autorità nazionali, le quali – in ossequio al principio di sussidiarietà – sono più vicine alla comunità di riferimento e quindi si trovano nella posizione migliore per decidere come bilanciare le diverse esigenze sociali in gioco (*Hristozov e altri c. Bulgaria*, sentenza del 29 aprile 2013). In questo quadro, relativamente al tema della vaccinazione, la Corte ha rilevato che tra gli Stati parte della Cedu esiste

un generale consenso sia in merito alla funzione che i vicini svolgono quali trattamenti sanitari efficaci nel proteggere la salute pubblica, sia sul dovere positivo di ciascun governo di garantire il più alto livello possibile di immunizzazione per le rispettive popolazioni. Di contro, in assenza di un analogo consenso in merito alle concrete modalità – volontarie o obbligatorie – con cui perseguire tali obiettivi, la Corte ha riconosciuto che, su tale aspetto, gli Stati parte mantengono un ampio margine di apprezzamento (parr. 274 e 280). Con specifico riguardo alla scelta del legislatore ceco di rendere obbligatoria la vaccinazione dei minori, i giudici di Strasburgo hanno quindi concluso che la misura rispondesse a un'esigenza sociale impellente, considerato che sugli Stati grava l'obbligo positivo di adottare misure necessarie a proteggere la vita e la salute degli individui sottoposti alla propria giurisdizione, come stabilito sia dalla Cedu (artt. 2 e 8) sia da altri strumenti internazionali, quali il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Carta sociale europea e la Convenzione sui diritti del fanciullo (par. 282).

Inoltre, dal momento che l'oggetto del giudizio rendeva necessario valutare l'interesse del minore destinatario dell'obbligo vaccinale, la Corte ha chiarito che, nel caso di specie, il fine dovesse essere individuato nella protezione di ogni fanciullo dal rischio di contrarre gravi malattie. Per realizzare tale scopo, un legislatore nazionale potrebbe ragionevolmente optare per una campagna vaccinale obbligatoria, qualora ritenga che un piano ad adesione volontaria non sia sufficiente a conseguire e mantenere un alto livello di immunizzazione. Secondo la Corte, la politica sanitaria perseguita dalla Repubblica Ceca si è basata su tali considerazioni e, pertanto, è da ritenersi rispondente al superiore interesse del fanciullo, nonché fondata da motivi rilevanti e sufficienti.

Da ultimo, la Corte ha valutato la proporzionalità dell'interferenza statale rispetto allo scopo perseguito. In proposito, i giudici dapprima hanno sottolineato come l'obbligo vaccinale introdotto dalla Repubblica Ceca non presentasse un carattere assoluto. Infatti, una prima esenzione è prevista per il caso in cui i minori manifestino particolari profili di rischio. È poi concessa un'ulteriore esenzione a tutela del diritto all'obiezione di coscienza laica (inteso quale diritto di sottrarsi alla vaccinazione per proprie convinzioni personali), quando si ravvisino i requisiti che la Corte costituzionale ceca ha delineato – per escluderne in concreto la sussistenza – in relazione al caso del sig. Vavříčka. In secondo luogo, la Corte ha evidenziato come l'obbligo avesse carattere indiretto, in ragione del fatto che lo stesso non potesse essere imposto coattivamente e che dalla sua inosservanza potessero derivare conseguenze che, ad avviso dei giudici, sono solo moderatamente negative. Infatti, per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni pecuniarie, la multa comminata al sig. Vavříčka era di lieve entità. In merito alla posizione degli altri ricorrenti, nei cui confronti l'interferenza era consistita nel diniego di ammissione all'istruzione prescolastica, se, da un lato, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto la perdita di un'importante opportunità di sviluppo educativo e sociale, dall'altro lato hanno ritenuto che gli effetti di tale ingerenza fossero stati limitati, avendo riguardato la sola frequentazione della scuola materna. Di conseguenza, le misure contestate dai ricorrenti sono state considerate proporzionate agli obiettivi di tutela della salute pubblica e dell'interesse del fanciullo.

In definitiva, accertato che l'obbligo vaccinale e le conseguenze derivanti dalla sua inosservanza fossero fondate sulla legge e perseguissero un obiettivo legittimo, la Corte ha escluso una violazione dell'art. 8 Cedu, ritenendo che le autorità ceche non avessero valicato l'ambito del margine di apprezzamento loro riconosciuto.

Gli effetti. La sentenza in commento rappresenta il primo caso in cui la Corte di Strasburgo si è pronunciata sulla compatibilità con la Cedu di un obbligo vaccinale specificamente gravante sui minori e volto a prevenire il rischio di contrarre malattie note alla comunità scientifica.

La sentenza presenta diversi profili di interesse. Innanzitutto, sebbene il diritto alla salute, di per sé, non rientri tra quelli espressamente protetti dalla Cedu e dai suoi Protocolli, la Corte, in linea con la sua pregressa giurisprudenza, ha ribadito come sugli Stati membri incombono obblighi, sia positivi sia negativi, relativi alla tutela di questo bene giuridico. Con riferimento ai primi, la sentenza conferma che l'obbligo vaccinale si iscrive tra i mezzi di cui le autorità nazionali dispongono nel garantire il diritto alla salute. Per quanto attiene invece agli obblighi negativi, si evince che gli individui sono tutelati da ingiustificate interferenze statali nella propria vita privata, rispetto alla quale l'integrità fisica rappresenta uno degli aspetti più intimi (*Solomakhin c. Ucraina*, cit.). Muovendo da tale premessa, la sentenza si pone in continuità con quell'orientamento per cui, almeno sul piano oggettivo, l'obbligo vaccinale, quale misura sanitaria obbligatoria, costituisce un'interferenza con l'integrità fisica degli individui e, dunque, un'ingerenza nella loro vita privata rilevante ai sensi dell'art. 8 Cedu (*Y.F. c. Turchia*, sentenza del 22 giugno 2003). Peraltro, l'analisi non si esaurisce nella sola considerazione dell'integrità fisica, in quanto occorre esaminare le ulteriori conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'inosservanza dell'obbligo vaccinale. Infatti, assorbendo nella valutazione dell'art. 8 Cedu anche la questione relativa al diniego dell'accesso alla scuola materna e quella del possibile trattamento discriminatorio connesso a tale esclusione, la Corte sembra estendere l'ambito applicativo della nozione di "vita privata" ai diritti umani di seconda e terza generazione. In tal modo, il concetto finisce per ricomprendere l'identità personale e la socialità dell'individuo, oltre che la sua integrità fisica (*Bruggemann e Scheuten c. Germania*, sentenza del 12 luglio 1977).

Un ulteriore profilo di interesse della decisione concerne la dichiarazione d'inammissibilità delle questioni proposte in relazione all'art. 9 Cedu. La Corte, infatti, ha escluso che l'opinione critica espressa da alcuni dei ricorrenti rispetto alla vaccinazione potesse essere considerata una convinzione connotata da un grado sufficiente di forza, serietà, coerenza e importanza (*Bayatyan c. Armenia*, sentenza del 7 luglio 2011), tale da attivare la tutela della libertà di pensiero, coscienza e religione garantita dalla disposizione convenzionale (par. 335). Trova dunque conferma l'orientamento selettivo della Corte nell'accordare tutela alle

convinzioni personali (*Pretty c. Regno Unito*, sentenza del 29 aprile 2002). Tale posizione, tuttavia, non ha convinto il giudice Wojtyczek. Nella propria opinione dissenziente (par. 17) questi ha infatti sostenuto che l'obiezione di coscienza rispetto ad un trattamento sanitario che potrebbe comportare dei rischi per la salute rappresenti una convinzione personale meritevole di tutela ex art. 9 Cedu.

Va poi segnalato che non ha trovato l'unanime consenso dei giudici neppure la scelta di non esaminare autonomamente le questioni formulate in relazione all'art. 2 del Primo Protocollo addizionale alla Cedu. Ad avviso del giudice Lemmens, tale decisione avrebbe lasciato irrisolti alcuni quesiti (opinione parzialmente dissenziente, par. 3). Infatti, da un lato, non è stato chiarito se l'educazione prescolastica possa rientrare nel diritto all'istruzione (parr. 340, 342 e 343). Dall'altro lato, i giudici di Strasburgo, nel rilevare che gli effetti pregiudizievoli connessi all'inosservanza dell'obbligo vaccinale fossero limitati nel tempo, alla non ammissione alla sola scuola materna, sembrano essersi limitati a suggerire – senza però affermarlo chiaramente – che i motivi di ricorso basati sull'art. 2 del Primo Protocollo addizionale alla Cedu non avrebbero potuto trovare accoglimento. Infine, neppure sarebbe stato acclarato in che misura le scelte dei genitori possano ripercuotersi sul diritto all'istruzione dei figli.

Ad ogni modo, al di là dei profili critici che la sentenza ha sollevato, e nonostante il *thema decidendum* fosse evidentemente circoscritto alla compatibilità con la Cedu dell'obbligo vaccinale previsto per minori contro il rischio di contrarre malattie ormai note, occorre evidenziare che la Corte di Strasburgo ha fornito indicazioni generali di sicuro interesse anche nel contesto dell'attuale pandemia di Covid-19. I giudici si sono infatti soffermati sulle condizioni che giustificano un'ingerenza pubblica nel godimento di diritti convenzionalmente garantiti, e che potrebbero subire una compressione per effetto di un obbligo vaccinale.

In questo quadro, emerge che una legislazione nazionale che per perseguire interessi generali di tutela della salute introduca un obbligo vaccinale è compatibile con la Cedu esclusivamente nella misura in cui soddisfi le condizioni formali e sostanziali previste dalle clausole di limitazione della Convenzione stessa. Viene inoltre sottolineata l'importanza di garantire la sicurezza delle vaccinazioni in relazione alle specifiche condizioni di salute di ciascun individuo (*Baytüre c. Turchia*, decisione del 12 marzo 2013).

Infine, nella sentenza in commento i giudici sembrano riconoscere una dimensione meno astratta e individualistica dei diritti fondamentali della persona umana, e il ruolo mediatore che spetta allo Stato, laddove si sottolinea l'esistenza di obblighi e responsabilità condivisi. Così, la Corte, nella sua più alta composizione, ha significativamente affermato che la vaccinazione risponde a un dovere solidaristico, il cui scopo è quello di proteggere la salute di tutti i membri della società, soprattutto di coloro che sono particolarmente vulnerabili. [Sumanta Serrapede]

■ Mandato d'arresto europeo e presunzione di protezione equivalente

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. V, 25 marzo 2021, ricorsi nn. 40324/16 e 12623/17 – Pres. Siofra O'Leary – Gregorian Bivolaru e Codrut Moldovan c. Francia