

**«Certificazioni verdi COVID-19» e obbligo vaccinale:
appunti di legittimità costituzionale***

di **Francesco Rigano** – Professore ordinario di Giustizia costituzionale e diritti fondamentali nell'Università degli Studi di Pavia, e **Matteo Terzi** – Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pavia

ABSTRACT: The paper investigates, from the perspective of constitutional legitimacy, two current issues: (i) on the one hand, that of «COVID-19 Green Certificates»; (ii) on the other, that of the obligation to vaccinate.

SOMMARIO: 1. Premessa: dal piano del “giusto” al piano della *legittimità costituzionale*. – 2. Sulle «certificazioni verdi COVID-19». – 3. Sull’obbligo vaccinale.

1. Premessa: dal piano del “giusto” al piano della *legittimità costituzionale*

Il dibattito pubblico in ambito sanitario s’è arricchito, da qualche settimana, di due temi. (Ri)proponendoli nella veste di interrogativi: (i) «è “giusto” calibrare lo spazio di libertà dei cittadini a seconda del possesso, o meno, delle “certificazioni verdi COVID-19”¹?»; (ii) «è “giusto”

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

¹ Comunemente denominate, in linea con la diffusa – e discutibile – propensione italica a impiegare anglicismi, “green pass”.

introdurre un obbligo vaccinale, generalizzato o per specifiche categorie soggettive, contro il SARS-CoV-2?»).

La risposta alle domande tende a variare a seconda delle convinzioni personali e ideologiche di ciascheduno. Così: chi si oppone fermamente alla inoculazione dei vaccini, ed è restio a munirsi di una delle altre «certificazioni verdi» contemplate², risponderebbe verosimilmente in forma negativa; all'opposto, chi ritiene che la somministrazione dei vaccini sia il rimedio per superare l'emergenza sanitaria o che, perlomeno, sia necessario contenere al massimo grado le occasioni di contagio, risponderebbe presumibilmente in senso positivo. Sono, entrambe, libere manifestazioni di pensiero: come tali, garantite e protette dall'articolo 21 della Costituzione, che dell'ordine democratico è la «pietra angolare»³.

Di quelle espressioni di pensiero, e del loro contenuto, il giurista (costituzionalista, in particolare) s'interessa relativamente: le rileva, cioè, quali voci della pubblica opinione, funzionali, al più, per misurare il consenso popolare in ordine a un dato argomento. Sino a quando il dibattito si nutre, e si alimenta, della «sana» contrapposizione dialettica e del pluralismo delle idee, la sua democraticità resta perfettamente integra e non v'è, pertanto, motivo di allarmarsi⁴.

Lo studioso del diritto costituzionale è attratto, invece, dalle scelte politiche nel momento in cui esse vengono trasfuse in atti normativi. Nel perimetro del costituzionalismo, però, mutano l'oggetto d'indagine, gli strumenti di analisi e l'obiettivo cui si mira. Non si tratta d'indagare se la decisione politica, assunta dagli apparati direzionali dello Stato, corrisponda al proprio ideale di giustizia (relativo per definizione). Si tratta, piuttosto, di analizzare il testo dell'atto prodotto con la lente dei principi costituzionali, per valutare se la traduzione normativa della scelta politica operata a monte sia conforme alla Costituzione e alle sue disposizioni: operazione ermeneutica, questa, che – lo

² Secondo l'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19) – convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87 –, le «certificazioni verdi Covid-19» attestano una delle seguenti condizioni: (i) l'avvenuta vaccinazione; (ii) l'avvenuta guarigione dalla infezione; (iii) la effettuazione di test antigenico rapido o molecolare con esito negativo.

³ Come ha insegnato, sul finire degli anni Sessanta (nella sentenza 17 aprile 1969, n. 84), la giurisprudenza costituzionale.

⁴ Certo, deve trattarsi, pur sempre, di una «sana» contrapposizione dialettica. Allarmerebbero, per converso, quelle estrinsecazioni di pensiero che, distorcendo la realtà e facendo leva su argomenti privi di supporto scientifico, incitassero la popolazione a non rispettare le regole imposte dalle autorità per contenere la diffusione epidemica (siano dette regole formulate sotto forma giuridica di raccomandazioni, di oneri o di obblighi). Pur costituendo, difatti, il cardine del regime di democrazia garantito dalla Costituzione, la libertà di cui all'articolo 21 non è proclamata in modo assoluto; anch'essa può essere, com'è per tutti i diritti costituzionalizzati, ragionevolmente limitata: ma non è l'aspetto che si vuol qui esplorare.

ricordiamo a noi stessi – dovrebbe sempre astrarsi dagli intimi convincimenti dell'interprete in ordine alla materia regolamentata e alla impronta politica che ne è data dagli organi di indirizzo.

Se si calano, adesso, le rapide considerazioni che precedono sul piano della stretta attualità politico-istituzionale, le conseguenze vengono a delinearci pressoché automaticamente: con la entrata in vigore dei recenti decreti-legge “gemelli”⁵ 23 luglio 2021, n. 105⁶, e 6 agosto 2021, n. 111⁷, l'*argomento* della prima domanda più sopra riportata diviene rilevante anche, e soprattutto, per il costituzionalista. Il quale se ne interessa applicandovi i canoni tipici della scienza costituzionalistica, a cui s'è fatto poc'anzi riferimento. Allora, riprendendo, e parzialmente correggendo, tale (prima) domanda: «è *costituzionalmente legittimo* calibrare lo spazio di libertà dei cittadini a seconda del possesso, o meno, delle “certificazioni verdi COVID-19”?».

Nelle pagine seguenti, recuperando e ulteriormente sviluppando osservazioni già abbozzate in altra sede⁸, si cercherà di argomentare che la risposta alla domanda dev'essere affermativa. Ciò consentirà, poi, di proporre un allargamento della riflessione alla questione condensata nel secondo interrogativo riportato in apertura: vale a dire se, nel contesto attuale, l'introduzione di un obbligo di vaccinazione, generale o specifico, sia compatibile con i principi costituzionali (nella lettura che di essi ha fornito la giurisprudenza costituzionale).

2. Sulle «certificazioni verdi COVID-19»

In un settore, come la sanità, contrassegnato da elevata competenza specialistica, il sapere scientifico e le condizioni esistenti in un dato momento storico fissano un limite alla discrezionalità politica. Il legislatore resta libero di modellare, come reputa opportuno, le discipline legislative, ma

⁵ “Gemelli” nella misura in cui hanno riguardo, tutt'e due, all'impiego delle «certificazioni verdi COVID-19».

⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 175 del 23 luglio 2021 e recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche».

⁷ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 187 del 6 agosto 2021 e recante «Misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti».

⁸ V. F. RIGANO-M. TERZI, *Le «certificazioni verdi COVID-19» al cospetto della Costituzione e delle sue libertà*, in *laCostituzione.info*, 27 luglio 2021. Il giornale diretto da Roberto Bin è una delle tribune privilegiate nelle quali è maturato, con toni appassionati, il confronto diretto fra le differenti tesi sui temi cui s'è fatto cenno.

non può prescindere – se vuole superare indenne l’ipotetico, futuro, scrutinio di costituzionalità – dai dati della scienza⁹.

Su quale sia la via maestra per uscire dalla (tutt’ora in corso) crisi sanitaria, la comunità scientifica ha offerto indicazioni nitide, che non si prestano a mistificazioni: il raggiungimento di un alto tasso di copertura vaccinale costituisce l’antidoto più efficace contro la pandemia e, dunque, il presupposto indispensabile per il ripristino della normalità¹⁰. Sopra queste solide fondamenta,

⁹ In molteplici occasioni (da ricordare, su tutte, le sentenze 26 giugno 2002, n. 282, 8 maggio 2009, n. 151, 5 dicembre 2014, n. 274, e 18 gennaio 2018, n. 5), occupandosi di una serie di leggi aventi contenuto tecnico-scientifico, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che la discrezionalità del legislatore dev’essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte, e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica (i «sicuri riferimenti scientifici» della sentenza 16 aprile 1998, n. 114), che debbono guidare il legislatore nell’esercizio delle sue scelte in materia. Al punto da stimolare una parte della dottrina a parlare, entro certi limiti e per le sole materie che hanno a che fare con la salute delle persone, della scienza come «vero e proprio indice della costituzionalità delle leggi intervenute in materia» o, meglio, come «parametro interposto di legittimità costituzionale»: la scienza medica, intesa come più accreditata e condivisa letteratura medico-scientifica, «si interpone fra Costituzione italiana e legge, riempiendo di significato il bene salute contenuto nella prima (art. 32) e condizionando così la legittimità della seconda» (cfr. C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, 2, 6 e 10). Su questi temi v. gli interventi in A. D’ALLOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005; più di recente, sul rapporto tra diritto e competenze scientifiche nell’ambito sanitario, v. G. PARODI, *Il sindacato di “maggiore attendibilità” nella recente giurisprudenza amministrativa in materia di farmaci*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2021, 13-14. La necessità di instaurare una proficua interlocuzione tra politica e scienza è plasticamente raffigurata dalla istituzione, sin dagli albori della emergenza sanitaria, di un Comitato tecnico-scientifico deputato a supportare l’operato del Governo e a “legittimarne”, scientificamente, le decisioni pubbliche via via adottate: in argomento, volendo, si rimanda a M. TERZI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell’emergenza sanitaria in corso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, e a M. TERZI, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell’attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020. Sulle orme dei dati della scienza, numerose sono state – dal febbraio 2020 ad oggi – le misure normative adottate dai pubblici poteri; misure intervenute a fortemente limitare l’autonomia personale: basti ricordare il divieto di uscire da casa o di salutare con la stretta di mano. Ma la scoperta dei vaccini ha schiuso una nuova e diversa (anche giuridicamente) prospettiva.

¹⁰ A confermare i benefici della profilassi vaccinale contro il SARS-CoV-2 è il report dell’Istituto Superiore di Sanità e del Ministero della Salute n. 3 del 27 luglio 2021, intitolato «Impatto della vaccinazione COVID-19 sul rischio di infezione da SARS-CoV-2 e successivo ricovero e decesso in Italia». In estrema sintesi, il report – disponibile sul sito istituzionale dell’Istituto – registra i benefici della vaccinazione su diversi fronti: (i) la riduzione della incidenza di diagnosi di infezione da SARS-CoV-2 tra la popolazione vaccinata (in breve: la riduzione della circolazione del virus tra i soggetti vaccinati); (ii) la riduzione dell’impatto del virus sulla salute delle singole persone vaccinate; (iii) la riduzione, derivante in via consequenziale, dell’impatto del virus sul sistema sanitario nazionale. Che la via maestra per uscire dalla crisi sanitaria sia la vaccinazione l’ha rammentato, efficacemente, il Presidente della Repubblica nell’intervento pronunciato, il 28 luglio scorso a Palazzo del Quirinale, in occasione della tradizionale cerimonia di consegna del “Ventaglio” al Presidente da parte dell’Associazione Stampa Parlamentare. Se ne riportano, di seguito, i passaggi più significativi (il testo completo dell’intervento del Presidente è consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica): «grazie a uno sforzo straordinario di collaborazione scientifica a livello globale e anche di collaborazione economica, sono stati individuati due filoni che ci hanno permesso di incamminarci sulla via dell’uscita dalla crisi. La campagna di vaccinazione e la scelta di mettere in campo ingenti sostegni pubblici per contenere le conseguenze delle chiusure e dei distanziamenti a livello economico, produttivo e occupazionale»; e ancora: «La vaccinazione e gli interventi di rilancio economico continuano a essere gli indispensabili strumenti per assicurare sicurezza e serenità. La pandemia non è ancora alle nostre spalle. Il virus è mutato e si sta rivelando ancora

gettate dalla scienza mediante l'applicazione del rigoroso metodo (scientifico) che sorregge la sua attività di produzione di risultati (scientifici), la politica ha costruito le proprie scelte (politiche) contingenti.

E vi ha provveduto predisponendo – con i già menzionati decreti-legge 23 luglio 2021, n. 105, e 6 agosto 2021, n. 111 – un meccanismo normativo basato, nella sostanza, su una prescrizione condizionale: *se* si è muniti di una delle «certificazioni verdi COVID-19», *allora* si può accedere, o si può farlo con talune modalità, a determinati servizi e attività¹¹.

Il ventaglio dei servizi e delle attività comprimibili annovera tipi assai eterogenei. L'operatività della prescrizione viene, segnatamente, a coinvolgere l'accesso: (i) ai servizi di ristorazione per il consumo di cibi e bevande ai tavoli interni dei locali¹²; (ii) agli spettacoli aperti al pubblico, agli eventi e alle competizioni sportivi¹³; (iii) ai luoghi della cultura (tra tutti, musei e mostre)¹⁴; (iv) ai luoghi dello sport (fra l'altro, piscine e palestre)¹⁵; (v) alle sagre, alle fiere e ai congressi¹⁶; (vi) ai centri termali e ai parchi di divertimento¹⁷; (vii) ai centri culturali e ricreativi, limitatamente alle

più contagioso. Più si prolunga il tempo della sua ampia circolazione e più frequenti e pericolose possono essere le sue mutazioni. Soltanto grazie ai vaccini siamo in grado di contenerlo. Il vaccino non ci rende invulnerabili ma riduce grandemente la possibilità di contrarre il virus, la sua circolazione e la sua pericolosità. Per queste ragioni la vaccinazione è un dovere morale e civico».

¹¹ Per la precisione, l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 – nel prevedere l'inserzione dell'articolo 9-*bis* nel testo del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87 –, dispone quanto segue: a far data dal 6 agosto prossimo, l'accesso a determinati servizi e attività «è consentito [...] esclusivamente ai soggetti muniti di una delle certificazioni verdi COVID-19». L'unica (ragionevole) deroga alla previsione normativa del comma 1 è racchiusa nel successivo comma 3, in forza del quale «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai soggetti esclusi per età dalla campagna vaccinale e ai soggetti esenti sulla base di idonea certificazione medica rilasciata secondo i criteri definiti con circolare del Ministero della salute». Una conformazione analoga a quella del suddetto articolo 3, con la sola eccezione della data di applicabilità delle misure (non già il 6 agosto, bensì il primo settembre), hanno acquisito le disposizioni del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, attinenti all'impiego delle «certificazioni verdi COVID-19»: si tratta degli articoli 1, comma 6, e 2, comma 1, entrambi agenti sul testo del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, inserendovi, rispettivamente, gli articoli 9-*ter* e 9-*quater*.

¹² Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-*bis*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

¹³ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-*bis*, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

¹⁴ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-*bis*, comma 1, lettera c), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

¹⁵ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-*bis*, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

¹⁶ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-*bis*, comma 1, lettera e), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

¹⁷ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-*bis*, comma 1, lettera f), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

attività al chiuso¹⁸; (viii) alle sale gioco e alle sale scommesse¹⁹; (ix) ai concorsi pubblici²⁰; (x) alle prestazioni, in presenza, delle istituzioni del sistema nazionale di istruzione e delle università²¹; (xi) a numerosi mezzi di trasporto²². L'elemento unificante non è lo svolgimento *di per sé* delle suddette attività, bensì la circostanza che esse siano poste in essere *in vicinanza d'altri* e per lo più *al chiuso*: il che dà connotazione – già lo anticipiamo – di razionalità, coerenza e proporzione, essendo le misure a presidio del rischio di contagio di una malattia trasmissibile.

Differenti sono, del pari, le libertà e i diritti costituzionali (direttamente o indirettamente) incisi: dalla libertà di circolazione alla libertà di riunione; dal diritto al lavoro al diritto allo studio; dai diritti in campo economico sino ad alcune manifestazioni materiali della personalità dell'individuo (quali, ad esempio, il diritto di praticare sport o attività fisica e il diritto di ammirare il ricco patrimonio culturale del Paese)²³.

Impostando l'indagine sul modulo tipico del sindacato di costituzionalità, diviene immediato porre a confronto *oggetto (ipotetico)* e *parametro (ipotetico)*, al fine di valutarne la relazione sull'asse della legittimità costituzionale.

¹⁸ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-bis, comma 1, lettera g), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

¹⁹ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-bis, comma 1, lettera h), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

²⁰ Cfr. l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, l'articolo 9-bis, comma 1, lettera i), del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52.

²¹ Cfr. l'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, e, al suo interno, l'articolo 9-ter, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52. Nel dettaglio, la prescrizione si rivolge, per il lato "attivo" (della erogazione) del servizio di istruzione, a «tutto il personale scolastico del sistema nazionale di istruzione e universitario», e, per il lato "passivo" (della ricezione) del servizio, ai soli «studenti universitari».

²² L'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, nell'inserire l'articolo 9-quater al decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, include, nell'ambito di applicazione delle «certificazioni verdi COVID-19», i seguenti mezzi di trasporto: (i) aeromobili adibiti a servizi commerciali di trasporto di persone [articolo 9-quater, comma 1, lettera a)]; (ii) navi e traghetti adibiti a servizi di trasporto interregionale, ad esclusione di quelli impiegati per i collegamenti marittimi nello Stretto di Messina [articolo 9-quater, comma 1, lettera b)]; (iii) treni impiegati nei servizi di trasporto ferroviario passeggeri di tipo Intercity, Intercity Notte e Alta Velocità [articolo 9-quater, comma 1, lettera c)]; (iv) autobus adibiti a servizi di trasporto di persone, ad offerta indifferenziata, effettuati su strada in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni ed aventi itinerari, orari, frequenze e prezzi prestabiliti [articolo 9-quater, comma 1, lettera d)]; (v) autobus adibiti a servizi di noleggio con conducente, ad esclusione di quelli impiegati nei servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale [articolo 9-quater, comma 1, lettera e)].

²³ Manifestazioni che possono essere ricondotte, tutte, all'articolo 2 della Costituzione, considerato singolarmente o nel suo agganciarsi a ulteriori disposizioni costituzionali. Si allude, nell'ultimo caso, alla nota (e preferibile) lettura dell'articolo 2 come contenente una clausola "a fattispecie chiusa": l'articolo 2 fungerebbe, cioè, da strumento interpretativo idoneo a dilatare il campo applicativo delle singole disposizioni costituzionali che prevedono situazioni giuridiche soggettive, sino a ricomprendervi il riconoscimento di altri e ulteriori diritti. Sul punto, sia consentito il rinvio, per l'inquadramento generale, a F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2021, 133-135.

Mentre l'*oggetto (ipotetico)* è facilmente isolabile nelle disposizioni che introducono il meccanismo di cui s'è detto²⁴, maggiori difficoltà si frappongono sul fronte del *parametro (ipotetico)*.

Ma a indirizzare la sua identificazione contribuiscono, in larga misura, i preamboli di ambedue i decreti-legge (il n. 105 e il n. 111), tra le cui pieghe si estrapola un interessante dato simmetrico. Nel bilanciamento operato "in astratto" dal legislatore sono confluite, fondamentalmente, due disposizioni costituzionali: da un canto, l'articolo 16 della Costituzione²⁵; dall'altro, l'articolo 32 della Costituzione²⁶.

L'ancoraggio all'articolo 32 è intuitivo; meno lampante la comprensione del richiamo all'articolo 16 della Costituzione. Se i diritti catturati nelle reti applicative dei decreti, e limitati dallo svolgersi della efficacia dei loro precetti, s'estendono ben oltre la libertà di circolazione, perché richiamare unicamente, in funzione onnicomprensiva, l'articolo 16?

Un ragionamento chiarisce il perché o, quantomeno, offre un motivo di giustificazione. A ben considerare, la libertà di circolazione si mostra il filo conduttore della gran parte delle estrinsecazioni materiali della persona su cui agiscono i decreti: una sorta di libertà *interposta*, che si *interpone*, giustappunto, tra la persona e il concreto accesso individuale alle (modalità collettive di svolgimento delle) attività prima elencate. Chiunque, per poter consumare il pasto a un tavolo all'interno del ristorante, per poter assistere a una rappresentazione teatrale, così come per poter frequentare, di persona, una lezione didattica, deve poter accedere ai luoghi aperti al pubblico ove la fruizione di tali attività diviene effettiva.

Spiegato il ruolo dell'articolo 16 della Costituzione, è adesso agevole ipotizzarne il nesso con l'articolo 32, che nell'equilibrio del bilanciamento rappresenta l'altra entità da soppesare. In breve, l'implicito degli interventi normativi potrebbe essere esplicitato, grosso modo, così: le introdotte limitazioni alla libertà di movimento (garantita dall'articolo 16 e assunta come indefettibile *interposizione* per il godimento *con altri* delle manifestazioni materiali comprese dai decreti) sono

²⁴ Previsto – lo si ricorda – dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e dagli articoli 1, comma 6, e 2, comma 1, del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111.

²⁵ Richiamato al secondo capoverso dei preamboli dei decreti, con la puntualizzazione, d'indubbio rilievo, che lo stesso (articolo 16) «consente limitazioni della libertà di circolazione per ragioni sanitarie».

²⁶ Si legge, al (primo) capoverso dei preamboli dei decreti: «Visti gli articoli 32 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione».

giustificate e bilanciate dalla necessità di salvaguardare il bene salute, recepito nella sua dimensione collettiva (proclamata, accanto alla dimensione individuale, dall'articolo 32 della Costituzione²⁷).

Rimane da capire, quindi, se la compressione subita dalla libertà presidiata dall'articolo 16 sia, o meno, costituzionalmente legittima. Per giungere a una risposta convincente, vanno tratteggiate le coordinate teoriche di riferimento; per poi ambientare, entro quelle coordinate, la situazione concreta qui esaminata.

Anzitutto, le *coordinate teoriche*. Ogni situazione giuridica soggettiva costituzionalmente declinata è accompagnata dalla possibilità di subire delle limitazioni: talune limitazioni sono espresse nel testo degli enunciati costituzionali, a salvaguardia dell'interesse generale (l'articolo 16 della Costituzione si rifà, ad esempio, ai motivi di «sanità» o di «sicurezza», che devono guidare il legislatore quando stabilisce «limitazioni [...] in via generale»)²⁸; talaltre sono ricavabili in via interpretativa, dalla lettura a sistema della Costituzione repubblicana e dell'anima pluralistica che la permea²⁹.

Sul secondo versante, il principale limite implicito all'esercizio dei diritti è sostanziato dal bilanciamento reciproco tra situazioni giuridiche soggettive pari ordinate, come sono quelle costituzionalizzate.

Lo aveva intuito, con lungimiranza, la Corte costituzionale sin dalla sua prima pronuncia (la sentenza 14 giugno 1956, n. 1), quando scriveva, per il tramite della raffinata penna del giudice Gaetano Azzariti, che «il concetto di limite è insito nel concetto di diritto», e che «nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile»³⁰. Difficile non scorgervi il germe della cosiddetta teorica dei diritti tiranni, che verrà enunciata dalla Corte – nella, altrettanto celebre, sentenza 9 maggio 2013, n. 85 – oltre cinquant'anni dopo e affidata, nella sua formulazione, a un'altra raffinata penna: quella del giudice Gaetano Silvestri. Basta, in fondo, (ri)leggere i passi cruciali della pronuncia del 2013 per avvedersi della continuità che corre tra di essa e la storica decisione del 1956: nessun diritto fondamentale può prevalere in assoluto, né essere totalmente

²⁷ Come si vedrà, più diffusamente, nel prosieguo.

²⁸ Mette in risalto come i limiti ai diritti (costituzionali) individuali stiano a salvaguardia dell'interesse generale R. BIN, *Greenpass e libertà. Con qualche risposta ai simpatici lettori*, in *laCostituzione.info*, 26 luglio 2021.

²⁹ Sul tema dei limiti ai diritti costituzionali, si consenta, nuovamente, di rinviare a F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., 79 ss.

³⁰ Sentenza 14 giugno 1956, n. 1, «*Considerato, in diritto*».

sacrificato; tutti i diritti tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di «integrazione reciproca», e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri; ove così non fosse, infatti, si verificherebbe la «illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»³¹, rinnegando il pluralismo dei valori su cui si basa la Carta repubblicana.

Il distillato estraibile dalla giurisprudenza costituzionale è chiaro: non esistono, tra le situazioni giuridiche soggettive enunciate dalla Costituzione, dei “diritti tiranni”, protetti in maniera assoluta e abilitati ad annichilire altri beni di rilievo costituzionale. Al contrario, in una Carta costituzionale democratica e pluralistica, qual è quella del 1948, tutti i diritti costituzionali soggiacciono a limiti, così da integrarsi, in modo sistemico, con una pluralità di altri diritti; e, in questo vicendevole limitarsi, il bilanciamento rappresenta la “stella polare” per orientarsi nella “costellazione” dei diritti fondamentali. Proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo secondo una rigida gerarchia assiologica, il punto di equilibrio del bilanciamento tra beni protetti dalla Costituzione deve essere valutato ed effettuato «secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza», tali da non consentire un sacrificio del loro «nucleo essenziale»³². La salvaguardia del «nucleo essenziale» di un diritto fondamentale evita, difatti, in sintonia con le premesse poste dalla sentenza n. 85, che si determini la sostanziale violazione del diritto sacrificato nel bilanciamento e che, perciò, un diritto diventi “tiranno” verso gli altri.

Tracciate le coordinate della *teoria*, bisogna applicarle nella *pratica*. Provando a tradurre, in termini analitici, il portato teorico appena sintetizzato, la soluzione circa la costituzionalità dell’assetto normativo in tema di «certificazioni verdi COVID-19» deve passare attraverso un test schematizzabile in cinque fasi: (i) la *fase* della verifica che la compressione sofferta dalla libertà di circolazione rispetti i limiti espressamente sanciti dalla Costituzione (all’articolo 16); (ii) la *fase* della verifica che tale compressione rispetti, altresì, gli anzidetti limiti impliciti; (iii) la *fase* della individuazione dei beni costituzionali che entrano a bilanciare la compressione della libertà di circolare liberamente; (iv) la *fase* della verifica che il bilanciamento risulti, complessivamente, ragionevole e proporzionato; (v) la *fase* della verifica che sia salvaguardato, comunque, il «nucleo essenziale» della libertà sacrificata nel bilanciamento (nella specie: la libertà di circolazione).

³¹ Sentenza 9 maggio 2013, n. 85, punto 9 del «*Considerato in diritto*».

³² Cfr. sentenza 9 maggio 2013, n. 85, punto 9 del «*Considerato in diritto*».

Laddove la soluzione normativa superi, positivamente, le *fasi scandite*, la soluzione (vi) dovrà essere nel senso della sua legittimità costituzionale.

(i) Sulla prima fase: la compressione sofferta dalla libertà di circolazione rispetta i limiti costituzionali espressamente sanciti (all'articolo 16)?

La previsione normativa che intendesse limitare la libertà protetta dall'articolo 16 dovrebbe rispettare l'istituto di garanzia innestato nella disposizione costituzionale: la possibilità di prevedere delle limitazioni alla libertà in parola è riservata alla legge ordinaria («legge»)³³, ma queste limitazioni possono essere introdotte soltanto «in via generale» e devono essere giustificate da «motivi di sanità o di sicurezza»³⁴.

L'oggetto (ipotetico) del nostro giudizio (ipotetico), per come è strutturato e in virtù della forza normativa che gli pertiene, appare in grado di soddisfare la riserva di legge, rinforzata per contenuto, incardinata nell'articolo 16, comma primo, primo periodo, della Costituzione: il legislatore predetermina, per un motivo di «sanità» pubblica (quale è l'esigenza di arginare il proliferare della epidemia da Covid-19), delle ipotesi generali di limitazione alla libertà di circolazione (ipotesi che si agganciano al non essersi muniti, per scelta libera e volontaria, di una delle tre fattispecie delle «certificazioni verdi COVID-19»).

(ii) e (iii) Sulla seconda fase e sulla terza fase: la compressione sofferta dalla libertà di circolazione rispetta i limiti impliciti? Quali beni costituzionali bilanciano la compressione della libertà di circolare liberamente?

Oltre a essere rispettati i limiti espliciti, sono altresì rispettati i limiti impliciti. La limitazione della libertà di circolazione è fondata sulla (e giustificata dalla) necessità di tutelare la salute pubblica: di primario rilievo costituzionale, la salute della collettività nel suo complesso è il bene che bilancia la (restrizione della) libertà di circolare.

Non occorre, poi, soffermarsi sul rispetto dei presupposti fissati dall'articolo 32 della Costituzione con riguardo alle prestazioni sanitarie obbligatorie. Per come è congegnato, infatti, il meccanismo plasmato dai decreti-legge n. 105 e n. 111 non introduce un obbligo di vaccinazione.

³³ Intesa la locuzione «legge ordinaria» come comprensiva tanto della legge formale ordinaria, prodotta dal Parlamento, quanto degli atti governativi con forza di legge.

³⁴ L'articolo 16, comma primo, primo periodo, della Costituzione recita che «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza».

(iv) e (v) Sulla quarta fase e sulla quinta fase: il bilanciamento risulta ragionevole e proporzionato? Della libertà di circolazione, sacrificata nella complessiva opera di bilanciamento, è salvaguardato il «nucleo essenziale»?

La misura normativa adottata – verosimilmente ascrivibile a un onere – appare proporzionata e adeguata al fine perseguito; e il punto di equilibrio del bilanciamento compiuto dal legislatore si rivela ragionevole. Perché?

Il bilanciamento effettuato “in astratto” non determina, come risultato finale, il sacrificio integrale di uno dei beni costituzionali in gioco, bensì la sua limitazione ragionevole e proporzionata, salvaguardandone il «nucleo essenziale»: l’individuo, affinché non venga ristretto lo spazio di estrinsecazione della sua libertà di movimento, è tenuto, laddove non voglia vaccinarsi, a dotarsi di una certificazione comprovante l’avvenuta guarigione dalla infezione ovvero di una certificazione comprovante la effettuazione di test antigenico rapido o molecolare con esito negativo³⁵.

L’onere di dotarsi di uno dei tre certificati integra un sacrificio minimo, che appare tollerabile rispetto a quanto deriverebbe dall’indiscriminato accesso di chiunque nei luoghi aperti al pubblico, il che amplificherebbe notevolmente i potenziali momenti di contagio tra la popolazione, con il risultato di contribuire alla (o, quantomeno, di non ostacolare la) diffusione capillare della infezione; accadimento, questo, che, laddove si concretizzasse, sarebbe destinato a riflettersi negativamente in ambito sia sociale sia, specialmente, economico. Per giunta, la tripartizione alternativa delle opzioni per ottenere una certificazione verde consente di superare le obiezioni concernenti il principio di eguaglianza formale, supposto violato per i potenziali effetti discriminatori verso coloro che non possano, o non vogliano, sottoporsi alla vaccinazione³⁶. Di più:

³⁵ Sotto quest’ultimo punto di vista, l’articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 105 del 2021 ragionevolmente prefigura un protocollo d’intesa con le farmacie e con le altre strutture sanitarie, al fine di assicurare la somministrazione di test antigenici rapidi «a prezzi contenuti».

³⁶ Come evidenzia, in modo condivisibile, G. GRASSO, “Certificato verde digitale”, “Passaporto vaccinale” e diritto costituzionale: prime considerazioni, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021, 5: «un certificato che consente, come il certificato verde digitale, [...] in modo alternativo e non cumulativo, il rilascio delle tre opzioni del certificato di vaccinazione vero e proprio, del certificato di avere effettuato un test, risultato negativo all’infezione da Sars-CoV-2, e del certificato di guarigione della malattia salvaguarda tutte le posizioni e i diritti delle persone, che il solo certificato di vaccinazione potrebbe non perfettamente garantire, in base alle modalità e ai tempi di distribuzione del vaccino, compresi le posizioni e i diritti di chi non voglia essere vaccinato. Non penso del resto che debbano ricevere protezione e possano in qualche modo ritenersi oggetto di una discriminazione coloro che, pur potendo dimostrare il possesso di uno dei tre requisiti accertati da ciascuna delle tre certificazioni, rifiutino di farlo».

l'onere ha una durata determinata nel tempo³⁷, e proprio il contenimento nel tempo dell'efficacia è – com'è noto – uno dei requisiti di ragionevolezza delle norme allorquando paiono gravare incisivamente sul godimento dei diritti costituzionali.

Sullo sfondo si staglia, infine, lo stretto legame che avvince i diritti ai doveri, rispettivamente trama e ordito che, intrecciandosi, compongono il tessuto della Costituzione. Fuor di metafora, l'articolo 2 della Costituzione ricorda che la coesione della nostra comunità politica è cementata non soltanto dal riconoscimento e dalla garanzia, da parte della Repubblica, dei «diritti inviolabili dell'uomo», quanto, soprattutto, dalla richiesta, sempre proveniente dalla Repubblica, di adempiere i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»³⁸. Senza l'adempimento dei «doveri inderogabili», il virtuoso funzionamento del circuito democratico-sociale verrebbe bruscamente interrotto, e la garanzia dei «diritti inviolabili dell'uomo» rischierebbe di ridursi a un'aspirazione velleitaria. Per contrastare una siffatta involuzione, e assicurare la convivenza civile, la garanzia dell'interesse comune impone di accettare parziali ed equilibrate limitazioni anche delle proprie (egoistiche) pretese: ché la libertà, se fosse un assoluto, dischiuderebbe prospettive primordiali, di *bellum omnium contra omnes*.

(vi) *Il risultato del test*. Tirando le fila: il congegno normativo approntato dal legislatore per fronteggiare l'emergenza epidemiologica supera, positivamente, le cinque *fasi* del test qui escogitato sulla scorta delle istruzioni della giurisprudenza costituzionale. La conclusione che ne discende si coglie sull'asse della legittimità costituzionale, e va nella direzione della assenza di infrazioni costituzionali³⁹.

³⁷ Durata fissata nel periodo «dal 1° settembre 2021 e fino al 31 dicembre 2021, termine di cessazione dello stato di emergenza»: così l'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, e, al suo interno, l'articolo 9-ter, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52; così, altresì, l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, e, al suo interno, l'articolo 9-quater, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52. La “saldatura” della efficacia delle disposizioni alla cessazione dello stato di emergenza non è disposta, invece, dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, e, al suo interno, dall'articolo 9-bis, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52: ciò schiude un evidente problema intorno al termine di efficacia delle misure ivi disciplinate. Il problema – per vero, di non istantanea soluzione – può, forse, essere ragionevolmente superato assumendo, tramite un'applicazione sistematica dell'atto normativo, che l'efficacia di tali misure venga, parimenti, a cessare con la scadenza dello stato di emergenza.

³⁸ Cfr. F. RIGANO-M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., 379.

³⁹ Un cenno è dovuto alla sentenza 5 agosto 2021, n. 824, nella quale il *Conseil constitutionnel* ha dissipato i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina francese del «*passe sanitaire*». Se pur è vero che le diversità di ordinamenti, nonché di tecniche di valutazione della ragionevolezza legislativa, devono porre in guardia rispetto a confronti quantomeno inappropriati, qualche accostamento delle ragioni è interessante. Così, ad esempio: la sottolineatura che la disciplina incide sulla libertà di circolazione, in prima battuta, e quindi su attività accomunate dal fatto di essere svolte da più persone in simultanea presenza (punto 41); e, per le ragioni giustificative delle limitazioni, la temporaneità

3. Sull'obbligo vaccinale

Le riflessioni sinora proposte offrono occasione per tornare sull'ulteriore interrogativo d'apertura. Riadeguato alla metodologia costituzionalistica, l'interrogativo acquista il seguente tenore: «è costituzionalmente legittimo introdurre un obbligo vaccinale, generalizzato o per specifiche categorie soggettive, contro il SARS-CoV-2?».

Vi è, innanzitutto, un fattore a differenziare il profilo precedentemente esaminato dal corrente: lì, la presenza di atti normativi suggeriva di articolare la trattazione alla stregua di un (ipotetico) giudizio di legittimità costituzionale; qui, invece, l'assenza di una entità normativa di riferimento preclude una simile analisi⁴⁰.

Convieni, ad ogni modo, prendere le mosse dalla Costituzione e dalla limpidezza delle sue formule.

La configurazione costituzionale del bene salute, e della relativa tutela, non si esaurisce nella *dimensione atomistica*, ma denota la necessità di un contemperamento con la *dimensione collettiva*: la salute – recita l'articolo 32, al comma primo – è «diritto fondamentale dell'individuo» (ecco la *dimensione atomistica*) e, simultaneamente, «interesse della collettività» (ecco la *dimensione collettiva*).

dell'efficacia (punto 39), l'ancoraggio allo stato attuale delle conoscenze scientifiche (punti 38 e 47) e la natura della prescrizione (punto 44), che è di onere (di munirsi di uno dei tre modi di lasciapassare) e non di obbligo (di vaccinazione).

⁴⁰ Tale non può ritenersi la previsione dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 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, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 –, nel quale è sancito che: «In considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, fino alla completa attuazione del piano di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 1 febbraio 2006, n. 43, che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, nelle parafarmacie e negli studi professionali sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. La vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati». La citata disposizione, per vero, ha introdotto un onere, e non già un obbligo, di vaccinazione per gli esercenti le professioni sanitarie e per gli operatori di interesse sanitario: per costoro, infatti, la vaccinazione è imposta soltanto laddove intendano esercitare la loro professione ed erogare prestazioni sanitarie; viceversa, se si fosse trattato di un obbligo, gli operatori sanitari sarebbero stati obbligati a vaccinarsi indipendentemente dalle specifiche attività professionali cui si vogliono dedicare.

Nella fisionomia complessa⁴¹ conferita, dalla Carta, alla salute trovano espressione due principi cardine dell'impianto costituzionale repubblicano, entrambi riconducibili alla "colonna portante" dell'articolo 2: da un lato (ed è il lato della salute nella *dimensione atomistica*, come «diritto fondamentale dell'individuo»⁴²), il principio personalista, con il riconoscimento e la garanzia dei «diritti inviolabili dell'uomo»; dall'altro (ed è il lato della salute nella *dimensione collettiva*, come «interesse della collettività»), il principio solidarista, con la richiesta di adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà».

Ebbene, muovendosi lungo il crinale tra *dimensione atomistica* e *dimensione collettiva* della salute, la legge ordinaria⁴³ può disporre – e a permetterlo è sempre l'articolo 32 della Costituzione, ma nel suo comma secondo – la obbligatorietà di un trattamento sanitario⁴⁴: concetto, quest'ultimo, nel quale è pacificamente incluso il vaccino.

Tuttavia, affinché possa ritenersi legittimo, l'intervento legislativo che imponga un determinato trattamento sanitario come obbligatorio deve inserirsi nel solco della giurisprudenza costituzionale, rispettando la tavola di condizioni (di legittimità costituzionale) da questa puntualmente introdotte. Procedendo per punti, la legge impositiva di un trattamento sanitario obbligatorio – proprio perché è chiamata, nella cornice del «rispetto della persona umana»⁴⁵, a contemperare le due dimensioni (*atomistica* e *collettiva*) della salute – è compatibile con l'articolo 32: (i) se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; (ii) se si prevede che il trattamento non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo per quelle sole conseguenze che appaiano normali e, pertanto, tollerabili; (iii) e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la

⁴¹ Per mutuare la persuasiva definizione, abitualmente accettata, di B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1, 1983, 25, che ricostruisce il diritto alla salute come «posizione giuridica soggettiva complessa».

⁴² Con il corollario della libera autodeterminazione individuale nelle scelte inerenti alle cure sanitarie.

⁴³ Nel significato chiarito alla nota 33.

⁴⁴ Non a caso, la giurisprudenza costituzionale in materia di vaccinazioni «è salda nell'affermare che l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività (da ultimo sentenza n. 268 del 2017)»: così la sentenza 18 gennaio 2018, n. 5, punto 8.2.1 del «*Considerato in diritto*».

⁴⁵ La clausola del «rispetto della persona umana» figura all'articolo 32, comma secondo, secondo periodo, della Costituzione e rappresenta, senza dubbio, un riflesso del principio personalista che informa di sé l'ordinamento costituzionale repubblicano.

corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria⁴⁶.

Le prime due condizioni attengono, di nuovo, alla relazione tra diritto e scienza. La discrezionalità legislativa sulla cosiddetta politica vaccinale deve essere esercitata, difatti, alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte, nonché delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della scienza medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte⁴⁷.

Ora, è agevolmente dimostrabile che corrisponda all'interesse generale valersi della (forse più efficiente) veste giuridica dell'obbligo – anziché della raccomandazione o della persuasione⁴⁸ – e immunizzare la comunità contro una malattia infettiva e diffusiva, così da prevenirne la propagazione e difendere la salute pubblica⁴⁹: le potenzialità lesive del virus si sono mostrate particolarmente intense e di estensione tale da mettere gravemente a repentaglio la salute, e finanche la vita, di un numero indeterminato di membri della comunità.

Va appurato, invece, se l'interesse generale alla vaccinazione, come strumento di immunizzazione della collettività, sia capace di prevalere sulla libertà di autodeterminazione individuale nelle scelte inerenti alle cure sanitarie: il che presuppone di verificare il rispetto delle suddette condizioni. Parafrasando sotto forma di quesito: come configurare un intervento di profilassi vaccinale che, tenendo conto delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze attualmente raggiunte dalla scienza, non si presti a subire censure di irragionevolezza?

Percorrendo la direttrice appena indicata, il principale ostacolo è rappresentato dalla (inevitabile) incertezza della ricerca medica: non vi è, infatti, allo stato attuale, alcuna evidenza scientifica né

⁴⁶ Sono, quelle elencate, le condizioni che la Corte, riprendendo le fila della sua consolidata giurisprudenza (risalente agli anni Novanta), ha disegnato nella sentenza 18 gennaio 2018, n. 5, punto 8.2.1 del «*Considerato in diritto*».

⁴⁷ Cfr. sentenza 18 gennaio 2018, n. 5, punto 8.2.1 del «*Considerato in diritto*».

⁴⁸ A proposito della scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace delle malattie infettive, la Corte costituzionale ha affermato che il contemperamento dei molteplici principi in gioco (in particolare, la libertà di autodeterminazione individuale nelle scelte in merito alle cure e la tutela della salute individuale e collettiva) «lascia spazio alla discrezionalità del legislatore [...], potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo» (sentenza 18 gennaio 2018, n. 5, punto 8.2.1 del «*Considerato in diritto*»).

⁴⁹ Che la “immunità di gregge”, obiettivo perseguito dalle politiche vaccinali, sia da qualificare come un «bene pubblico», caratterizzato dal fatto che «*tutti egualmente ne beneficiano se tutti vi contribuiscono*», è sostenuto, fra gli altri, da Q. CAMERLENGO-L. RAMPA, *Solidarietà, doveri e obblighi nelle politiche vaccinali anti Covid-19*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 210. Ad avviso degli Autori, poi, la circostanza che il vaccinarsi genera un beneficio ad altri individui e all'intera collettività, e per converso evita un danno agli stessi, «semberebbe deporre a favore di un obbligo o comunque di un *dovere morale* di farlo» (*Ivi*, 211).

che il completamento del ciclo vaccinale sia in grado di impedire, del tutto, la trasmissione del virus⁵⁰, né, tantomeno, sugli effetti avversi, a lungo termine, della vaccinazione. Ciò sembrerebbe, di primo acchito, far venire meno la giustificazione stessa dell'intervento (di compressione della libertà individuale da parte) della pubblica autorità, che dovrebbe essere in funzione di due assunti: (i) che all'immunizzazione del singolo corrisponda l'impossibilità di contribuire alla diffusione dell'agente patogeno; (ii) che all'immunizzazione del singolo non seguano (future) gravi complicanze a suo carico.

Nondimeno, quand'anche si ammettesse l'*incertezza* circa l'idoneità del vaccino di prevenire la trasmissione del virus, residuerebbe, comunque, la *certezza* della sua capacità di indurre una risposta immunitaria idonea a scongiurare o a ridurre sensibilmente, se non il contagio successivo, perlomeno la contrazione di forme severe della malattia, così da evitare il ricorso a terapie ospedaliere (con i connessi benefici sul carico e sulla capacità assistenziale del sistema sanitario nazionale).

Inoltre, per compensare il difetto della certezza scientifica, e rafforzare la ragionevolezza della disciplina, sarebbe utile valorizzare la dinamica evolutiva delle risultanze epidemiologiche e delle conoscenze medico-scientifiche, subordinando al mutare di esse la modulazione, e la rimodulazione, delle scelte legislative. Appropriandosi degli insegnamenti della Corte costituzionale, gioverebbe, per esempio, introdurre un sistema di monitoraggio periodico, suscettibile di sfociare, eventualmente, nell'allentamento del grado di coazione esercitabile (sino, ipoteticamente, alla cessazione della obbligatorietà). In effetti, l'introduzione di un elemento di adattabilità flessibile (la «flessibilizzazione» di cui dice la Corte costituzionale) della normativa, da attivarsi sulla base dei dati emersi nelle competenti sedi tecnico-scientifiche, denoterebbe che la scelta legislativa, all'origine a favore dello strumento dell'obbligo, si salda alle variazioni sia delle condizioni epidemiologiche, sia delle acquisizioni della scienza medica⁵¹.

Non va sottovalutato, da ultimo, il drammatico quadro al cui interno si è costretti a operare: la (eventuale) imposizione dell'obbligo di vaccinazione si collocherebbe, pur sempre, dentro un

⁵⁰ Come nota C. BERTOLINO, “*Certificato verde Covid-19*” tra libertà ed eguaglianza, in *federalismi.it*, n. 15, 2021, 17, le ricerche scientifiche «paiono [...] attestare come la vaccinazione determini l'immunizzazione del soggetto vaccinato, ma non assicuri la sua non contagiosità».

⁵¹ Il sistema di monitoraggio periodico intercetterebbe le esigenze di «flessibilizzazione della normativa» che la Corte costituzionale ha tenuto a rimarcare nel corpo della sentenza 18 gennaio 2018, n. 5, punto 8.2.5 del «*Considerato in diritto*».

contesto straordinario, qual è quello emergenziale; e, in un contesto emergenziale, è ragionevole presumere che i requisiti giurisprudenziali, puntualmente enucleati in (e per) un periodo tutto sommato ordinario, possano subire un razionale e proporzionato ridimensionamento.