

## PRIMA SEZIONE

### CASO PASQUINELLI E ALTRI contro SAN MARINO

(domanda n. 24622/22)

#### SENTENZA

Art. 8 - Vita privata - Misure di carattere lavorativo imposte agli operatori sanitari e socio-sanitari per essersi rifiutati di vaccinarsi contro il Covid-19 - La vaccinazione prevista dalla normativa impugnata non era obbligatoria - La normativa impugnata non imponeva sanzioni legali né portava a conseguenze automatiche - Le misure si basavano su situazioni individuali e non potevano essere considerate sanzioni mascherate - Distinguibile da *Vavrička e altri c. Repubblica Ceca* [GC] - Scelta vaccinale sufficientemente legata all'autonomia personale - Art. 8 applicabile - Finalità legittime di tutela della salute e dei diritti e delle libertà altrui - Le misure impuginate sono giustificate e proporzionate alle finalità legittime perseguite - Ampio margine di discrezionalità in materia di politica sanitaria non oltrepassato

Preparato dalla Cancelleria. Non impegna la Corte.

STRASBURGO

29 agosto 2024

*La sentenza diventerà definitiva nelle circostanze previste dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può essere soggetta a revisione editoriale.*

**Nella causa Pasquinelli e altri contro San Marino,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in sezione composta da:

Ivana Jelić,  
*Presidente*, Alena  
Poláčková, Lätif  
Hüseynov,  
Péter Paczolay,  
Gilberto Felici,  
Erik Wennerström,  
Raffaele Sabato, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *vice cancelliere di sezione*,

Tenuto conto di:

il ricorso (n. 24622/22) contro la Repubblica di San Marino presentato alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") da diciannove cittadini sammarinesi, sei cittadini italiani e un cittadino moldavo le cui generalità sono riportate nella tabella allegata ("i ricorrenti"), il 30 aprile 2022;

la decisione di notificare la domanda al Governo di San Marino ("il Governo");

la decisione dei governi italiano e moldavo di non avvalersi del loro diritto di intervenire nel procedimento (articolo 36 § 1 della Convenzione);

le osservazioni delle parti;

Avendo deliberato in privato il 9 luglio 2024,

Emette la seguente sentenza, che è stata adottata in tale data:

## INTRODUZIONE

1. Il ricorso riguarda un gruppo di operatori sanitari e socio-sanitari che hanno rifiutato di essere vaccinati contro il Covid-19 (SARSCoV-2, di seguito "Covid-19"). Di conseguenza, sono stati colpiti da una o più misure, principalmente legate al loro impiego.

## I FATTI

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dall'avvocato F.M. Bacciocchi, che esercita a Serravalle.

3. Il Governo era rappresentato dal suo agente S. Bernardi, Rappresentante di San Marino presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

4. I fatti del caso possono essere riassunti come segue.

## CONTESTO DEL CASO

5. Il 5 maggio 2021 i ricorrenti, operatori sanitari e socio-sanitari alle dipendenze dell'Istituto di previdenza sociale (di seguito "SSI") - un

ente pubblico responsabile della gestione del settore sanitario e socio-sanitario) sono stati invitati dallo stesso ente a vaccinarsi contro il Covid19 ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 85/2021 relativa alla vaccinazione del personale sanitario e socio-sanitario pubblico. Tale invito è stato declinato dai ricorrenti.

6. Le disposizioni contenute nella suddetta legge sono state modificate, nelle more della sua attuazione, dalla successiva legge n. 97/2021, poi ratificata dalla legge n. 107/2021 (entrata in vigore il 16 giugno 2021), che ha dettato specifiche disposizioni per il medesimo personale pubblico. Il suo comma 8 stabiliva che nel caso in cui il personale sanitario e socio-sanitario del Ssn avesse declinato l'invito formulato ai sensi del comma 14 della legge n. 85/2021 il Ssn, tenuto conto della necessità di garantire la continuità e l'adeguatezza del servizio, avrebbe dovuto preliminarmente valutare la possibilità di modificare l'organizzazione del servizio al fine di ridurre al minimo il contatto con l'utenza e, ove ciò non fosse stato possibile, a tali dipendenti veniva ordinato di rimanere in servizio, fermo restando l'obbligo di sottoporsi al test antigenico (per Covid-19) ogni quarantotto ore.

7. La legge prevedeva inoltre un'ulteriore serie di opzioni per il personale non vaccinato nel caso in cui non fosse stato possibile riorganizzare il servizio (si veda il successivo paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovato*). In particolare, le opzioni alternative prevedevano la possibilità di essere riassegnati ad altri servizi del SSI o ad altri uffici della Pubblica Amministrazione in posizioni lavorative vacanti, con il diritto a percepire il relativo stipendio o a utilizzare le ferie e i permessi maturati nell'anno 2020, oppure, come alternativa estrema, nel caso in cui le altre opzioni non fossero percorribili o non venissero accettate, la sospensione temporanea dal servizio con un'indennità di sospensione di 600 euro (euro) al mese al lordo delle imposte e dei contributi previdenziali, oltre alla possibilità di trattenere l'intero importo degli assegni familiari eventualmente percepiti.

8. La sospensione dal servizio con la relativa indennità prevedeva anche l'obbligo per il lavoratore di svolgere attività socialmente utili, ferma restando la proporzionalità dell'orario di lavoro all'importo della suddetta indennità, pena la perdita del diritto a percepire tale indennità.

9. Nel caso di personale sanitario e socio-sanitario che non poteva essere vaccinato a causa di un pericolo oggettivo dovuto a condizioni di salute documentate e certificate, la legge prevedeva che venisse posto in aspettativa con diritto a percepire l'intero stipendio.

10. Nei casi in cui la riorganizzazione del servizio non ha consentito di evitare il contatto con l'utenza, i richiedenti, avendo rifiutato la vaccinazione, hanno esercitato il diritto di opzione ai sensi dell'art. 8, commi 5, 6 e 7, della Legge n. 107/2021. Le misure applicate a ciascuno dei ricorrenti sono indicate nella tabella allegata.

## PROCEDIMENTO DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

11. In un ricorso di iniziativa popolare (depositato il 27 luglio 2021 dopo la raccolta di 750 firme come richiesto dal diritto interno per ottenere l'accesso a tale rimedio) si sosteneva che le sezioni 2 e 6 della Legge n. 107/2021 violavano il principio di uguaglianza e il correlativo divieto di discriminazione, sanciti dalla Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale sammarinese ("Costituzione sammarinese"). 107/2021 violavano il principio di uguaglianza e il correlativo divieto di discriminazione, sanciti dalla Dichiarazione dei diritti del cittadino e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale sammarinese ("la Costituzione sammarinese"), dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ("CEDU" o "la Convenzione") e dal suo Protocollo n. 12, nonché dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Si sosteneva che non vi era alcuna ragione, né giuridica né scientifica, che potesse supportare il diverso trattamento tra vaccinati e non vaccinati, perché non vi era alcuna certezza che chi aveva ricevuto il vaccino Covid-19 fosse immune dall'infezione e non contagioso: anzi, la ricerca medica, gli studi scientifici, le case farmaceutiche e gli organismi internazionali sottolineavano questa incertezza, evidenziando che le persone vaccinate potevano comunque contribuire alla diffusione del virus, per cui si raccomandava comunque l'adozione di norme prudenziali anche dopo aver ricevuto il vaccino. È stato inoltre sostenuto che l'articolo 8 della Legge n. 107/2021 costituiva un'interferenza abusiva del potere pubblico nella sfera privata degli operatori sanitari e violava non solo il principio di uguaglianza, ma anche il diritto al lavoro, il diritto all'autodeterminazione e il diritto alla salute, sanciti dalla Costituzione sammarinese, dalla CEDU e dal suo Protocollo n. 12 e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani. Inoltre, mentre i vaccini erano sperimentali e, ai sensi del Regolamento (CE) n. 507/2006 della Commissione, avevano ricevuto una "autorizzazione condizionata all'immissione in commercio", la disposizione dell'art. 8 della Legge n. 107/2021 violava anche i principi fondamentali sanciti dal "Codice di Norimberga", dalla "Dichiarazione di Helsinki", dalla "Convenzione di Oviedo" e dalla "Dichiarazione Universale sulla Bioetica e i Diritti Umani" (che sono tutti parte dell'ordinamento sammarinese ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 59/1974).

12. A questa procedura hanno partecipato i richiedenti di nazionalità sammarinese, ma non quelli di nazionalità italiana/moldava, essendo essa aperta esclusivamente ai cittadini votanti dell'elettorato sammarinese (si veda il successivo paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovato*).

13. Con sentenza n. 11 del 2 novembre 2021, la Corte Costituzionale ha accolto il ricorso e, nel merito, ha confermato la legittimità della legge impugnata e la sua compatibilità con la Costituzione sammarinese, la CEDU e altri strumenti.

14. In particolare, ha ritenuto che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sebbene il diritto alla salute non rientri, in quanto tale, tra i diritti garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, l'obbligo positivo di cui all'articolo 2 della Convenzione di adottare misure adeguate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella giurisdizione di uno Stato

doveva essere interpretato come applicabile nel contesto di qualsiasi attività, pubblica o meno, in cui può essere in gioco il diritto alla vita, anche nella sfera della sanità pubblica. In questo contesto, è stato necessario notare che il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ("OMS") ha emesso una dichiarazione che dichiarava Covid19 un'emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale ("PHEIC") e l'11 marzo 2020 l'ha dichiarata pandemia. Mentre vari Stati hanno messo in atto misure di emergenza, il Parlamento dell'Unione Europea ("UE") ha sottolineato che le misure potevano essere giustificate solo se necessarie, proporzionate e limitate nel tempo. Data la natura del virus, ovvero la possibilità di trasmetterlo a causa della sua impercettibilità fino alla comparsa dei sintomi o fino alla consapevolezza del contagio, i principi di prevenzione e precauzione erano necessariamente in gioco, tuttavia le misure messe in atto dovevano raggiungere un giusto equilibrio.

15. Per quanto riguarda l'argomento della "legittimità dell'obbligo di vaccinazione", la Corte costituzionale ha ritenuto che la legge in questione fosse stata emanata in circostanze straordinarie di necessità e urgenza. Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla possibile restrizione dei diritti ai sensi degli articoli 8, 9 e 10 della Convenzione, la Corte ha ricordato che tali restrizioni sono possibili per la protezione della salute pubblica, che certamente entra in gioco in una pandemia globale. Le disposizioni messe in atto a San Marino non hanno reso obbligatoria la vaccinazione, ma hanno previsto una differenza di trattamento pre-determinata e limitata tra persone vaccinate e non vaccinate. Va notato che secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. *Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca* [GC], n. 47621/13 e altri 5, 8 aprile 2021) anche la vaccinazione obbligatoria dei minori (in relazione a determinate patologie gravi) è stata giustificata per proteggere la salute di altre persone, in particolare di quelle vulnerabili. Ne consegue che, in relazione a malattie gravi, uno Stato aveva persino il diritto di rendere obbligatoria la vaccinazione e di applicare sanzioni in caso di mancato adempimento di tale obbligo.

16. La differenza di trattamento tra i vaccinati Covid-19 e i non vaccinati era giustificata dalla situazione oggettiva ed evidente di diversità tra i due. Il principio della protezione collettiva della salute implicava un sacrificio temporaneo per i non vaccinati. La legge impugnata non riteneva che le persone vaccinate fossero immuni dalla malattia, ma piuttosto, e in linea con le evidenze scientifiche, che subissero ripercussioni meno gravi e minori rischi di morte. Inoltre, "le persone vaccinate diffondono l'infezione meno di quelle non vaccinate". Poiché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha approvato la vaccinazione imposta, e le conseguenti sanzioni in caso di mancata vaccinazione, per il bene collettivo, è evidente che lo stesso varrebbe per le semplici differenze di trattamento. A San Marino non c'era alcun obbligo di vaccinarsi contro il Covid-19 (quindi nessuna questione legata al consenso o all'autodeterminazione), ma solo una raccomandazione a farlo, e le misure applicate a coloro che avevano scelto di non farlo erano state

proporzionato all'obiettivo perseguito. Per quanto riguarda le argomentazioni sollevate in merito al vaccino stesso, è stato osservato che nessun trattamento medico è privo di rischi al 100% e il fatto che anche tutti i vaccini Covid-19 non siano privi di rischi non giustifica una dichiarazione di inutilità o di non somministrazione.

17. Per quanto riguarda la proporzionalità delle misure, è importante sottolineare che il Governo (*Congresso di Stato*) aveva gradualmente diminuito le restrizioni in linea con l'avanzamento della pandemia, al fine di limitarne gli effetti. La discrezionalità applicata dallo Stato era quindi ragionevole ed era inoltre soggetta a controllo giurisdizionale. Tutti gli elementi del test di proporzionalità (legittimità, necessità e proporzionalità) sono stati quindi soddisfatti. Infatti, la natura eccezionale e grave degli eventi in questione non poteva essere trascurata insieme all'idea di solidarietà sociale in un momento così cruciale. I testi dell'UE invocati dai ricorrenti non hanno portato a conclusioni diverse. Le risoluzioni 2361(2021) e 2383(2021) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (si vedano i paragrafi *Errore: sorgente del riferimento non trovato* ed *Errore: sorgente del riferimento non trovato di seguito*) non escludevano tali misure, ma ritenevano piuttosto che dovessero essere giustificate, cosa che nel caso di specie era avvenuta data la situazione straordinaria di una pandemia.

18. Nella misura in cui i ricorrenti lamentavano l'impatto sul loro impiego, la legge aveva solo vietato il contatto con gli utenti. Pertanto, alle persone non vaccinate potevano essere offerte o altre mansioni all'interno dello stesso servizio che non comportassero tale contatto, o la riassegnazione a un altro servizio, o la possibilità di utilizzare le ferie accumulate. Se nessuna di queste opzioni andava bene, potevano essere sospesi - durante il quale avrebbero comunque ricevuto un'indennità mensile di 600 euro [massimo]. Non si trattava di una sanzione disciplinare, ma di una misura che cercava un giusto equilibrio tra il diritto al lavoro e il diritto alla salute delle persone che usufruivano dei servizi sanitari. Quest'ultimo gruppo di persone comprendeva individui vulnerabili che necessitavano di servizi sanitari e non potevano scegliere di evitare il contatto con il personale sanitario. L'interesse primordiale della salute pubblica prevaleva su una restrizione temporanea del diritto al lavoro di singoli individui che si rifiutavano di vaccinarsi. Infatti, ogni libertà individuale aveva i suoi limiti nel dovere di solidarietà verso la comunità in cui viveva. Questo dovere di solidarietà era tanto più rilevante nel settore della sanità pubblica, al quale erano state limitate le misure impugnate.

19. In conclusione, e tenendo presente che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di notare che la pandemia di Covid19 è in grado di avere conseguenze molto gravi non solo per la salute, ma anche per la società, l'economia, il funzionamento dello Stato e la vita in generale, e che la situazione dovrebbe quindi essere caratterizzata come un "contesto eccezionale e imprevedibile" (si veda *Terheş v. Romania* (dec.), no. 49933/20, 13 aprile 2021), le affermazioni dei ricorrenti sull'illegittimità della legge impugnata sono state respinte.

## ALTRI PROCEDIMENTI

20. In attesa del suddetto controllo giurisdizionale di costituzionalità, quattro dei ricorrenti (la sig.ra o il sig. Battistini, la sig.ra Gabotti, il sig. Vignali e la sig.ra Felici), che erano stati sospesi dal servizio, hanno presentato un ricorso al Giudice di primo grado (*Commissario della Legge*), nella sua competenza amministrativa, per annullare la misura di sospensione loro applicata. I ricorsi presentati dalla sig.ra o dal sig. Battistini, dalla sig.ra Gabotti e dal sig. Vignali sono stati dichiarati inammissibili, per motivi procedurali (relativi alla procura), il 7 ottobre 2021. La ricorrente Felici ha ritirato la sua domanda il 23 dicembre 2021.

## QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

### DIRITTO NAZIONALE PERTINENTE

#### **Rimedi**

21. La disposizione pertinente della Legge n. 55/2003 riguardante "l'organizzazione, le incompatibilità, il funzionamento, le forme di ricorso e di procedimento, gli effetti della decisione della Corte Costituzionale" recita come segue:

#### **Sezione 12 (Esame diretto)**

"1. Le domande di controllo di costituzionalità possono essere presentate [...] da un numero di cittadini votanti che costituisca almeno l'1,5% dell'elettorato risultante dall'ultima e definitiva revisione annuale delle liste elettorali".

2. Il ricorso è depositato presso la Cancelleria della Corte Costituzionale (*Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme*), che ne trasmette copia ai Capi di Stato (*Capitani Reggenti*). I ricorsi contro le leggi o gli atti aventi forza di legge devono essere presentati entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dalla pubblicazione ufficiale della legge o dell'atto avente forza di legge soggetto a pubblicazione. Per essere ammissibile, il ricorso deve indicare chiaramente le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge la cui legittimità è dubbia o controversa, nonché le disposizioni e i principi della legge 8 luglio 1974, n. 59, come modificata da leggi successive, che si assumono violati".

22. Per quanto rilevante, la disposizione della Legge n. 68/1989 relativa a "giurisdizione amministrativa, controllo di legittimità e sanzioni amministrative" recita come segue:

#### **Sezione 9 (Atti soggetti a ricorso)**

"L'autorità giudiziaria amministrativa è chiamata a decidere sui ricorsi per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge, contro atti o provvedimenti adottati da organi istituzionali della Pubblica Amministrazione in genere, compresi gli atti degli organi amministrativi dell'Istituto di Previdenza Sociale e degli Enti Pubblici e

le Corporazioni autonome dello Stato, quando perseguono gli interessi di una persona fisica o giuridica.

Ciò non pregiudica le disposizioni di legge diverse in materia di tutela giudiziaria.

Gli atti relativi al pubblico impiego sono sottoposti alla giurisdizione amministrativa prevista dalla presente legge...".

### **Legislazione d'emergenza**

23. La legge n. 85/2021, riguardante ulteriori disposizioni per l'allentamento delle misure di gestione dell'epidemia di Covid-19, per quanto pertinente recita come segue:

#### **Sezione 14 (Vaccinazione per il personale sanitario e socio-sanitario)**

"1. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto legge e fino al 31 dicembre 2021, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle cure e dell'assistenza, la mancata vaccinazione volontaria per la prevenzione dell'infezione da SARSCoV-2 da parte del personale sanitario e socio-sanitario operante presso l'Istituto per la Sicurezza Sociale [SSI] e le strutture sanitarie e socio-sanitarie di proprietà pubblica, con qualsiasi formula contrattuale, comporta la sospensione del diritto a svolgere servizi o mansioni che comportino contatti interpersonali con i pazienti o con gli utenti delle suddette strutture".

2. Entro cinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge, l'Ufficio personale e libera professione del SSI trasmette al Direttore del Dipartimento ospedaliero l'elenco del personale sanitario e socio-sanitario in servizio presso il SSI e le strutture sanitarie e socio-sanitarie di proprietà pubblica con eventuale formula contrattuale.

3. Entro cinque giorni dalla data di ricevimento dell'elenco di cui al comma 2, il Responsabile del Dipartimento ospedaliero verifica lo stato vaccinale di ciascun lavoratore ivi elencato e trasmette al Centro Unico di Prenotazione SSI i nominativi dei soggetti non vaccinati, indicando anche gli eventuali soggetti che hanno ricevuto il certificato di guarigione dal COVID-19, con relativa data.

4. Ricevuta la segnalazione di cui al comma 3, il Centro Unico di Prenotazione provvede a sollecitare formalmente le persone non vaccinate a vaccinarsi contro la SARSCoV-2 tenendo conto della possibile data di guarigione secondo quanto previsto dal Documento Operativo "Indicazioni operative per le vaccinazioni anti Covid-19", di cui alla Procedura Aziendale n. 71 del 25 febbraio 2021, indicando la data, l'ora e il luogo della vaccinazione, tramite raccomandata con ricevuta di ritorno. La notifica si intende effettuata alla data di consegna della raccomandata al domicilio del destinatario e, comunque, alla data in cui l'ufficiale postale la dichiara non consegnata.

5. Se il lavoratore espressamente invitato non si presenta alla somministrazione del vaccino, il Centro Unico di Prenotazione trasmette il suo nominativo al Responsabile del Personale SSI per le opportune valutazioni.

6. Il capo del personale prenderà in considerazione eventuali mansioni alternative a cui assegnare il lavoratore non vaccinato, al fine di proteggere la salute pubblica e di mantenere il livello di sicurezza.



adeguate condizioni di sicurezza nella fornitura di cure e assistenza, tenendo conto anche delle effettive esigenze di servizio.

7. Qualora non sia possibile adibire la persona non vaccinata a mansioni alternative, essa viene posta in aspettativa obbligatoria non retribuita, che non viene computata ai fini del congedo di cui all'articolo 45 della legge 22 dicembre 1972, n. 41 e successive modificazioni.

8. In alternativa al congedo di cui al paragrafo 7, la persona non vaccinata può utilizzare i permessi ordinari e altri permessi, nonché le ore di lavoro straordinario maturate nel 2020.

9. Se la persona è vaccinata, il congedo di cui al paragrafo 7 cessa e la persona ha il diritto di riprendere il lavoro precedentemente svolto.

10. Qualora la mancata vaccinazione di cui al comma 1 sia conseguente a un pericolo sanitario certificato, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate e attestate da un medico di medicina generale, e non sia possibile assegnare il soggetto a mansioni alternative ai sensi del comma 6, il Responsabile del Personale SSI può disporre permessi retribuiti."

24. Le disposizioni pertinenti della Legge n. 107/2021, che ratifica la Legge n. 97/2021 - aggiornamento delle disposizioni per l'allentamento delle misure di gestione dell'epidemia di Covid-19 - nella misura in cui sono pertinenti, sono le seguenti:

#### **Sezione 1 (Scopo)**

"1. L'obiettivo del presente decreto legge è quello di proseguire il graduale allentamento delle restrizioni previste per il contenimento della diffusione del virus Covid-19, in linea con la progressione della campagna di vaccinazione e sulla base dei dati relativi all'evoluzione delle infezioni".

2. Per quanto non in contrasto con il presente decreto legge e per quanto non diversamente previsto dagli articoli successivi, i provvedimenti di cui al decreto legge 30 aprile 2021, n. 85, al decreto legge 8 aprile 2021, n. 63, al decreto legge 31 marzo 2021, n. 62, al decreto legge 20 marzo 2021, n. 62, al decreto legge 20 aprile 2021, n. 63, al decreto legge 20 aprile 2021, n. 62.

Legge n. 57 del 23 marzo 2021, Decreto Legge n. 58 del 23 marzo 2021, e Decreto Legge n. 58 del 23 marzo 2021.

La legge n. 26 del 26 febbraio 2021 è prorogata fino alle ore 5 del 2 luglio 2021".

#### **Sezione 2 (Disposizioni generali)**

"1. È obbligatorio indossare correttamente una maschera, sia all'aperto che al chiuso, tranne quando una persona: a) è da sola o insieme ai membri della sua famiglia; b) è espressamente esentata dall'indossare una maschera.

2. A partire dal 7 giugno 2021, l'uso della maschera all'aperto è fortemente raccomandato. L'uso corretto della maschera in ambienti chiusi resterà obbligatorio, con le eccezioni di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

3. Il requisito di cui ai paragrafi 1 e 2 non si applica a: a) bambini di età inferiore a sei anni; b) persone con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuo di una maschera e persone che interagiscono con loro; c) persone vaccinate.

## PASQUINELLI E ALTRI contro SAN MARINO SENTENZA

4. I lavoratori del settore pubblico e privato vaccinati sono esentati dall'obbligo di indossare una maschera.

5. Gli assembramenti sono vietati in luoghi pubblici o privati. Per assembramento si intende un gruppo di più di dieci persone in cui non è possibile mantenere una distanza di sicurezza di almeno un metro. Si può derogare a questo numero massimo nel caso di membri dello stesso nucleo familiare o se tutte le persone presenti, ad eccezione dei minori conviventi, sono vaccinate.

6. Le attività degli organi istituzionali e le attività istituzionali in generale sono consentite nel rispetto delle misure igienico-sanitarie o secondo le modalità stabilite da un'apposita decisione del Governo (*Congresso di Stato*). Se tutte le persone presenti sono vaccinate o non possono essere vaccinate, le attività istituzionali sono consentite in deroga alle norme sull'allontanamento e sull'uso delle maschere.

7. In tutti i casi possibili, le riunioni e le assemblee devono essere tenute a distanza. Riunioni, conferenze, congressi, convegni e simili sono consentiti nel rispetto delle misure igienico-sanitarie applicabili, con particolare riguardo alla distanza sociale e all'uso corretto dei dispositivi di protezione individuale. Le restrizioni di cui al presente paragrafo non si applicano se tutti i partecipanti sono vaccinati.

8. Le attività educative in presenza sono consentite, nel rispetto delle misure sanitarie e igieniche applicabili, con particolare riguardo alla distanza sociale e all'uso corretto dei dispositivi di protezione individuale. Le restrizioni di cui al presente paragrafo non si applicano se tutti i partecipanti sono vaccinati.

9. [...]

10. La dichiarazione di far parte dello stesso gruppo di conviventi, così come la prova di essere vaccinati o di essere una persona che non può essere vaccinata in conformità con queste norme, è una questione di responsabilità individuale.

11. È consentita la ristorazione a buffet di cibi e bevande. È consentito consumare cibi e bevande in piedi, sia all'interno che all'esterno, tranne che al banco, a condizione che il tempo di permanenza al banco sia limitato e che sia garantita una distanza interpersonale di almeno un metro.

11 bis. Nei luoghi aperti al pubblico in cui si somministrano cibi e bevande, i clienti possono essere serviti solo se sono seduti a tavoli, in base all'applicazione dell'obbligo di mantenere una distanza di almeno un metro tra tavoli adiacenti e una distanza interpersonale di almeno un metro, sia al chiuso che all'aperto, in grado di ospitare fino a sei persone in base all'applicazione del corretto distanziamento. È possibile derogare a tale numero massimo solo se le persone sedute allo stesso tavolo appartengono allo stesso gruppo di conviventi o sono tutte vaccinate.

11 ter. Il Comitato Esecutivo della SSI può emanare disposizioni più restrittive per quanto riguarda l'uso delle maschere nei propri locali".

### **Sezione 6 (Disposizioni sulle scuole)**

"1. Il personale docente e non docente vaccinato delle scuole di ogni ordine e grado è esonerato dall'obbligo di indossare una maschera all'interno e all'esterno dell'edificio scolastico.

2. Il personale docente e non docente delle scuole di ogni ordine e grado, che non è o non può essere vaccinato, deve indossare una mascherina in ogni momento all'interno e all'esterno dell'edificio scolastico.

3. Gli alunni e gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, nonché gli studenti dell'Istituto Musicale Sammarinese e dell'Università, non dovranno più indossare la mascherina quando sono seduti ai loro banchi.

4. Nei casi in cui non sia garantito un adeguato ricambio d'aria come prescritto, e nei casi in cui non sia possibile rispettare la distanza sociale, è obbligatorio indossare una maschera.

5. I Dipartimenti SSI, in accordo con il Dipartimento dell'Educazione, possono modificare le disposizioni di cui al presente articolo emanando un'apposita circolare."

### **Sezione 8 (Vaccinazione per il personale sanitario e socio-sanitario)**

"1. Fino al 31 dicembre 2021 o fino al termine dell'emergenza sanitaria, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle cure e dell'assistenza, la mancata vaccinazione volontaria per la prevenzione dell'infezione da SARSCoV-2 da parte del personale sanitario e socio-sanitario operante presso l'Istituto per la Sicurezza Sociale e le strutture sanitarie e socio-sanitarie di proprietà pubblica, con qualsiasi formula contrattuale, può comportare la sospensione del diritto a svolgere servizi o mansioni che comportino contatti interpersonali con i pazienti o con gli utenti delle suddette strutture".

2. Al ricevimento della comunicazione di cui all'art. 14, comma 3, del D.L. n. 85/2021, il Centro Unico di Prenotazione sollecita formalmente i soggetti non vaccinati volontariamente a vaccinarsi contro la SARS-CoV-2 e comunica la data, l'ora e il luogo della vaccinazione con lettera raccomandata con avviso di ricevimento. La notifica si considera effettuata alla data di consegna della raccomandata al domicilio del destinatario e, in ogni caso, alla data in cui l'ufficiale postale la dichiara non consegnata.

3. Se il lavoratore espressamente sollecitato non si presenta alla somministrazione del vaccino, il Centro Unico di Prenotazione trasmette il suo nominativo al Responsabile del Personale SSI per le opportune valutazioni.

4. Nei confronti dei dipendenti che non si sono vaccinati volontariamente, il Responsabile del Personale SSI, tenendo conto delle esigenze di continuità e adeguatezza del servizio, valuterà preliminarmente la possibilità di modificare la propria organizzazione in modo da ridurre al minimo i contatti tra il dipendente interessato e gli utenti. Nel caso in cui tale riorganizzazione sia possibile, la persona che non si è vaccinata volontariamente è tenuta a sottoporsi a tamponi antigenici ogni 48 ore a proprie spese, con un costo a carico dell'SSI di 7 euro per tampone.

5. Nel caso in cui non sia possibile procedere ai sensi del comma 4, il Responsabile del Personale SSI valuta eventuali mansioni alternative a cui assegnare la persona non vaccinata, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle cure e dell'assistenza, anche in considerazione delle effettive esigenze di servizio. La persona vaccinata volontariamente può essere riassegnata solo a mansioni vacanti o temporaneamente vacanti fino al ritorno del vaccino.

PASQUINELLI E ALTRI contro SAN MARINO SENTENZA

che devono essere effettivamente ricoperti o all'interno della SSI o, previa consultazione con la Direzione Generale della Funzione Pubblica, all'interno della Pubblica Amministrazione o di un altro Ente Pubblico o di un'Azienda Autonoma dello Stato del Settore Pubblico Complessivo. Nel caso in cui la persona che non si è sottoposta a vaccinazione volontaria venga utilmente ricollocata ai sensi della frase precedente, riceverà la retribuzione prevista per la mansione che andrà temporaneamente a ricoprire, i cui costi saranno a carico del bilancio dello Stato o dell'Ente Pubblico o Azienda Autonoma di ricollocazione.

6. Qualora non sia possibile assegnare a mansioni alternative la persona che non si è vaccinata volontariamente e questa non intenda avvalersi delle alternative di ricollocazione di cui al comma 5 o della fruizione di ferie, permessi o recupero di ore di lavoro straordinario, di cui al comma 8, il Capo del Personale SSI la sospende temporaneamente dal servizio. La sospensione non è rilevante ai fini disciplinari e non comporta la cessazione delle incompatibilità previste per i dipendenti pubblici. Il dipendente che non si sia sottoposto a vaccinazione volontaria è altresì sospeso dall'esercizio dell'attività professionale *intramoenia* o *extramoenia*.

7. Al dipendente che, a seguito delle procedure di cui ai commi precedenti, venga temporaneamente sospeso dal servizio, spetta un'indennità di sospensione pari a 600 euro mensili al lordo delle relative imposte e contributi SSI e FONDISS, oltre alla conservazione dell'intero importo degli assegni familiari eventualmente percepiti. Il dipendente a cui viene riconosciuto tale assegno sarà chiamato a svolgere attività socialmente utili indicate dall'Amministrazione secondo i principi del Decreto Delegato n. 200 del 29 dicembre 2010 e successive modifiche e del Regolamento n. 8 del 4 novembre 2020, ferma restando la proporzionalità dell'orario di lavoro all'importo del suddetto assegno. Il personale che rifiuta di essere assegnato ad attività socialmente utili perde il diritto a percepire l'assegno di sospensione, nonché l'intero ammontare degli eventuali assegni familiari.

8. In alternativa alla sospensione di cui ai paragrafi 6 e 7, la persona non vaccinata può utilizzare il congedo ordinario e altri permessi, nonché le ore di lavoro straordinario maturate nel 2020.

9. In caso di vaccinazione, a partire dalla data di somministrazione della prima dose, le disposizioni dei paragrafi 4, 5 e 6 cessano e la persona è autorizzata a riprendere il servizio precedentemente prestato.

10. Qualora la mancata vaccinazione di cui al comma 1 sia conseguente a un pericolo sanitario certificato, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate e attestate da un medico di medicina generale, e non sia possibile procedere ai sensi dei commi 4 e 5, il Responsabile del Personale SSI può disporre un'aspettativa retribuita al 100%".

25. La legge n. 72/2022 ha stabilito la fine dell'emergenza sanitaria al 1° aprile 2022. Tuttavia, per quanto riguarda il personale sanitario e socio-sanitario, la sezione 17 della stessa legge ha mantenuto le misure in vigore per questo settore di personale, specificando che la mancata vaccinazione e la mancata ricezione delle relative dosi di richiamo entro nove mesi dal completamento del precedente ciclo vaccinale avrebbe comportato la

l'attuazione delle opzioni già previste dalla legislazione precedente. L'articolo 17 è stato abrogato il 29 settembre 2022 con la legge n. 137/2022.

#### MATERIALE INTERNAZIONALE PERTINENTE

26. La Risoluzione n. 2361(2021) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, adottata il 27 gennaio 2021, relativa ai vaccini Covid-19: considerazioni etiche, legali e pratiche, nella misura in cui è pertinente, recita come segue:

"1. La pandemia di Covid-19, una malattia infettiva causata dal nuovo coronavirus SARS-CoV-2, ha causato molte sofferenze nel 2020. A dicembre 2020, erano stati registrati più di 65 milioni di casi in tutto il mondo e più di 1,5 milioni di vite erano andate perse. Il carico di malattia della pandemia stessa, così come le misure di salute pubblica necessarie per combatterla, hanno devastato l'economia globale, mettendo a nudo fraglie e disuguaglianze preesistenti (anche nell'accesso all'assistenza sanitaria) e causando disoccupazione, declino economico e povertà.

2. La rapida diffusione a livello mondiale di vaccini sicuri ed efficienti contro la Covid-19 sarà essenziale per contenere la pandemia, proteggere i sistemi sanitari, salvare vite umane e contribuire a ripristinare le economie globali ...

3. Affinché i vaccini siano efficaci, è fondamentale che vengano utilizzati con successo e che siano sufficientemente diffusi. Tuttavia, la velocità con cui i vaccini vengono sviluppati può causare un sentimento di sfiducia difficile da combattere. Per garantire l'efficacia dei vaccini Covid-19 è necessaria anche una diffusione equa. Se non è abbastanza diffusa

distribuito in un'area gravemente colpita di un paese, i vaccini diventano inefficaci a arginare la marea della pandemia. Inoltre, il virus non conosce frontiere ed è quindi nell'interesse di ogni Paese cooperare per garantire un accesso equo ai vaccini Covid-19 a livello globale. L'esitazione e il nazionalismo vaccinale hanno la capacità di far deragliare l'impegno per il vaccino Covid-19, finora sorprendentemente rapido e di successo, permettendo al virus SARSCoV-2 di mutare e quindi di bloccare lo strumento più efficace al mondo contro la pandemia.

...

7. Gli scienziati hanno fatto un lavoro straordinario in tempi record. Ora spetta ai governi agire. L'Assemblea sostiene la visione del Segretario Generale delle Nazioni Unite secondo cui un vaccino contro la Covid-19 deve essere un bene pubblico globale. La vaccinazione deve essere disponibile per tutti, ovunque. L'Assemblea esorta quindi gli Stati membri e l'Unione Europea a:

...

7.2.3. garantire che le persone appartenenti agli stessi gruppi prioritari siano trattate in modo paritario, prestando particolare attenzione ai soggetti più vulnerabili, come gli anziani, le persone affette da patologie e gli operatori sanitari, soprattutto quelli che lavorano a stretto contatto con persone appartenenti a gruppi ad alto rischio, nonché le persone che lavorano nelle infrastrutture essenziali e nei servizi pubblici, in particolare nei servizi sociali, nei trasporti pubblici, nelle forze dell'ordine e nelle scuole, nonché coloro che lavorano nel settore del commercio al dettaglio;

PASQUINELLI E ALTRI contro SAN MARINO SENTENZA

...

7.2.6. garantire che ogni Paese sia in grado di vaccinare i propri operatori sanitari e i gruppi vulnerabili prima che la vaccinazione venga estesa ai gruppi non a rischio, e quindi prendere in considerazione la possibilità di donare dosi di vaccino o accettare che venga data priorità ai Paesi che non sono ancora stati in grado di farlo, tenendo presente che un'allocazione giusta ed equa delle dosi di vaccino a livello globale è il modo più efficiente per sconfiggere la pandemia e ridurre gli oneri socioeconomici associati;

7.2.7. garantire che i vaccini Covid-19 di cui sono state accertate la sicurezza e l'efficacia siano accessibili a tutti coloro che ne avranno bisogno in futuro, ricorrendo, se necessario, a licenze obbligatorie in cambio del pagamento di royalties;

7.3. per garantire un'elevata diffusione del vaccino:

7.3.1. garantire che i cittadini siano informati che la vaccinazione non è obbligatoria e che nessuno subisca pressioni politiche, sociali o di altro tipo per essere vaccinato se non lo desidera;

7.3.2. garantire che nessuno venga discriminato per il fatto di non essere stato vaccinato, a causa di possibili rischi per la salute o di non voler essere vaccinato;

7.3.3. adottare tempestivamente misure efficaci per contrastare la disinformazione e l'esitazione nei confronti dei vaccini Covid-19;

7.3.4. distribuire informazioni trasparenti sulla sicurezza e sui possibili effetti collaterali dei vaccini, collaborando con le piattaforme di social media e regolamentandole per evitare la diffusione di informazioni errate".

27. La risoluzione n. 2383(2021) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, adottata il 22 giugno 2021, relativa ai lasciapassare o certificati Covid: protezione dei diritti fondamentali e implicazioni giuridiche, nella misura in cui è pertinente, recita come segue:

"1. Il costo socio-economico delle restrizioni legate al Covid-19 continua a essere enorme e la pressione politica per limitarle e ritirarle è reale e comprensibile. Allo stesso tempo, la situazione sanitaria rimane molto precaria: il Covid-19 è ancora una malattia che potrebbe facilmente sfuggire al controllo, causando ulteriori malattie e morti diffuse. A questo proposito, l'Assemblea parlamentare ricorda la sua Risoluzione 2338 (2020) "L'impatto della pandemia di Covid-19 sui diritti umani e lo Stato di diritto", in cui affermava che "gli obblighi positivi previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, la Convenzione) impongono agli Stati di adottare misure per proteggere la vita e la salute delle loro popolazioni". Inoltre, una ripresa socio-economica sostenibile sarà possibile solo quando la malattia sarà controllata in modo duraturo. La vaccinazione sarà una misura di salute pubblica essenziale per raggiungere questo obiettivo, ma da sola non sarà sufficiente.

...

3. La vaccinazione e il recupero da un'infezione passata possono ridurre il rischio di trasmissione, ma l'entità e la durata di questo effetto sono attualmente incerte. Inoltre, i diversi vaccini e regimi di vaccinazione possono variare nella loro efficacia nel ridurre il rischio di trasmissione e nella loro efficacia contro le varianti del SARS-CoV-2. Un risultato negativo del test è solo indicativo di una situazione storica, che

può cambiare in qualsiasi momento dopo il prelievo del campione. Queste differenze sono rilevanti per stabilire se casi specifici di utilizzo dei pass Covid siano giustificati dal punto di vista medico e non discriminatori.

...

10. Se le conseguenze del rifiuto della vaccinazione - comprese le continue restrizioni al godimento delle libertà e la stigmatizzazione - sono così gravi da eliminare l'elemento di scelta dalla decisione, può equivalere a rendere la vaccinazione obbligatoria. Ciò può comportare una violazione dei diritti tutelati e/o essere discriminatorio. L'Assemblea ricorda la sua Risoluzione 2361 (2020) "Vaccini Covid-19: considerazioni etiche, legali e pratiche", in cui invitava gli Stati membri a "garantire che i cittadini siano informati che la vaccinazione non è obbligatoria e che nessuno subisca pressioni politiche, sociali o di altro tipo per essere vaccinato se non lo desidera". Qualsiasi pressione indiretta indebita sulle persone che non possono o non vogliono essere vaccinate può essere attenuata se sono disponibili pass Covid per motivi diversi dalla vaccinazione.

...

L'Assemblea invita pertanto gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

13.1 continuare ad attuare l'intera gamma di misure di salute pubblica necessarie per tenere sotto controllo il virus Covid-19 in modo duraturo, in conformità con i loro obblighi positivi ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e istituire regimi di passaggio del Covid solo quando esistono prove scientifiche chiare e consolidate che tali regimi riducono il rischio di trasmissione del virus SARS-CoV-2 a un livello accettabile dal punto di vista della salute pubblica;

13.2 tenere pienamente conto delle prove più recenti e dei pareri degli esperti, in particolare dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), quando si attuano misure come i lasciapassare Covid che comportano un allentamento delle restrizioni volte a prevenire la diffusione del virus SARS-CoV-2;

13.3 garantire che misure come i pass Covid, che esentano i loro titolari da alcune restrizioni sui diritti e le libertà protette, siano applicate in modo da mantenere un'efficace protezione contro la diffusione del virus SARS-CoV-2 ed evitare discriminazioni...".

28. Il regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, relativo a un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, test e recupero COVID-19 (certificato digitale COVID dell'UE) per facilitare la libera circolazione durante la pandemia COVID-19, nel preambolo prevede quanto segue:

"(36) È necessario evitare discriminazioni dirette o indirette nei confronti di persone che non sono vaccinate, ad esempio per motivi medici, perché non fanno parte del gruppo target per il quale il vaccino COVID-19 è attualmente somministrato o consentito, come i bambini, o perché non hanno ancora avuto l'opportunità o hanno scelto di non essere vaccinati ...

Inoltre, il presente regolamento non può essere interpretato come un diritto o un obbligo di vaccinazione".

## LA LEGGE

### OBIEZIONI PRELIMINARI

#### **Le osservazioni delle parti**

##### *Il Governo*

29. Il Governo ha sostenuto, innanzitutto, che il ricorso era abusivo in quanto i ricorrenti avevano omesso di indicare che quattro di loro avevano avviato un procedimento amministrativo.

30. In subordine, hanno ritenuto che tutti i ricorrenti non avessero esaurito le vie di ricorso interne in riferimento ai procedimenti amministrativi, che la maggior parte dei ricorrenti non aveva intrapreso, e quelli che lo avevano fatto non avevano impugnato le decisioni davanti al Giudice amministrativo d'appello, né avevano tentato di presentare una nuova domanda, o chiesto a quel tribunale di sospendere temporaneamente la misura in attesa del procedimento. Inoltre, la signora Felici aveva ritirato la sua domanda prima della giurisdizione amministrativa, quindi non poteva nemmeno essere considerata una vittima della presunta violazione.

31. Per quanto riguarda l'efficacia del procedimento amministrativo, il Governo ha sostenuto che nonostante il rigetto del ricorso da parte della Corte Costituzionale e la sua conferma della legittimità della legge impugnata nonché della sua compatibilità con la Costituzione e la Convenzione, i ricorrenti avrebbero potuto impugnare la legge impugnata per altri motivi quali "la violazione della normativa, l'incompetenza dell'organo, il difetto di motivazione, l'eccesso di potere e ulteriori profili procedurali". Il Governo ha inoltre sottolineato che "nel corso del procedimento amministrativo i ricorrenti avrebbero potuto presentare al giudice competente un'ulteriore richiesta di riesame, in via incidentale, della costituzionalità delle norme applicate al loro caso e ritenute in contrasto con altri parametri costituzionali".

##### *I richiedenti*

32. I ricorrenti hanno sostenuto che, una volta che la Corte costituzionale ha confermato la legittimità della legge impugnata, non era utile impugnare i provvedimenti di sospensione derivanti da tale legge dinanzi ai tribunali amministrativi. L'omissione di questa via era quindi irrilevante ai fini del ricorso. Dato che i giudici ordinari erano vincolati dalle conclusioni della Corte costituzionale in merito alla legge, qualsiasi ricorso ai tribunali amministrativi non aveva alcuna prospettiva di successo. Inoltre, il ricorso amministrativo riguardava solo i "vizi di legittimità" (incompetenza, eccesso di potere e violazione della normativa) di un atto emanato da un organo della pubblica amministrazione e non di una legge, che era ciò che il giudice amministrativo aveva chiesto.



i ricorrenti stavano contestando. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo al paragrafo Erroneo: sorgente del riferimento non trovata, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 55/2003, quando una questione di legittimità costituzionale è stata sollevata e risolta in modo diretto (mediante ricorso dei cittadini alla Corte costituzionale), la stessa questione non può essere riproposta dal giudice amministrativo in via incidentale, mediante rinvio.

33. L'assenza di prospettive di successo è stata proprio la ragione per cui la signora Felici ha ritirato il suo ricorso al tribunale amministrativo. Non c'è dubbio, inoltre, che sia stata vittima della presunta violazione dell'articolo 8 da solo e in combinato disposto con l'articolo 14, dato che lei, come tutti gli altri ricorrenti, è stata sottoposta a misure a seguito della legge impugnata.

34. Hanno concluso che l'unico rimedio che avrebbe potuto esaminare la legittimità della legge era la Corte Costituzionale, e i ricorrenti che vi avevano avuto accesso avevano intrapreso tale rimedio basandosi sulle disposizioni della Convenzione e sollevando argomenti allo stesso effetto sulla base del diritto interno in modo tale da non lasciare alcun dubbio sul fatto che le stesse doglianze che sono state successivamente presentate a questa Corte erano state sollevate a livello nazionale. Per quanto riguarda i ricorrenti che non avevano avuto accesso a tale rimedio, la giurisprudenza della Corte non imponeva ai ricorrenti di perseguire rimedi ai quali non avevano accesso diretto.

### **La valutazione della Corte**

#### *Principi generali*

35. I principi generali relativi all'esaurimento delle vie di ricorso interne sono stati recentemente riassunti nella causa *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* ([GC], n. 21881/20, §§ 138-43, 27 novembre 2023).

36. In particolare, la Corte ribadisce che, quando un richiedente contesta una disposizione di una legge o di un regolamento in quanto di per sé contraria alla Convenzione, la Corte ha affermato che un rimedio raccomandato dal diritto nazionale per verificare la compatibilità della legislazione con disposizioni di forza giuridica superiore è un rimedio interno che deve essere esaurito, a condizione che sia direttamente accessibile ai contendenti (cfr. *S. B. e altri c. Belgio (dec.)*, n. 63403/00, 6 aprile 2004; e, al contrario, *Tănase c. Moldavia* [GC], n. 6/08). *B. e altri c. Belgio (dec.)*, n. 63403/00, 6 aprile 2004; e, al contrario, *Tănase c. Moldavia* [GC], n. 7/08, §§ 122 e 123, CEDU 2010) e a condizione che il tribunale adito sia competente, in teoria e in pratica, ad abrogare una disposizione di uno statuto o di un regolamento che ritiene contraria a una disposizione avente forza di legge superiore (cfr. *Grišankova e Grišankovs c. Lettonia (dec.)*, no. 36117/02, CEDU 2003-II (estratti), e *Burden c. Regno Unito* [GC], n. 13378/05, § 40, CEDU 2008). In linea generale, dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che se un determinato rimedio, che consente il riesame

della compatibilità di una legge con disposizioni di forza giuridica superiore, è richiesto ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione, dipenderà in larga misura dalle caratteristiche peculiari dell'ordinamento giuridico dello Stato convenuto e dall'ambito di competenza del giudice incaricato di effettuare tale controllo (cfr. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, § 145).

37. Inoltre, la Corte ribadisce che il richiedente non è obbligato a ricorrere a rimedi inadeguati o inefficaci. Ne consegue che il ricorso a tali rimedi avrà conseguenze sull'individuazione della "decisione finale" e, di conseguenza, sul calcolo del punto di partenza per il decorso della regola dei sei mesi (cfr. *Barc Company Ltd c. Malta* (dec), no. 38478/06, 21 settembre 2010, *Toniolo c. San Marino e Italia*, no. 44853/10, §§ 34 e 38, 26 giugno 2012, e la giurisprudenza ivi citata). In altre parole, l'articolo 35 § 1 consente di prendere in considerazione solo i rimedi normali ed effettivi, in quanto un richiedente non può estendere il rigoroso termine imposto dalla Convenzione cercando di presentare domande inappropriate o mal concepite a organi o istituzioni che non hanno alcun potere o competenza per offrire un ricorso effettivo per il reclamo in questione ai sensi della Convenzione (si veda *Zaghini c. San Marino*, no. 3405/21, § 47, 11 maggio 2023, e *Lopes de Sousa Fernandes c. Portogallo* [GC], no. 56080/13, § 132, 19 dicembre 2017). Tuttavia, la disposizione non può essere interpretata in modo tale da imporre a un ricorrente di informare la Corte del suo reclamo prima che la sua posizione in relazione alla questione sia stata risolta in via definitiva a livello nazionale, pena la violazione del principio di sussidiarietà (cfr. *Lopes de Sousa Fernandes*, sopra citata, § 131, e *Mocanu e altri c. Romania* [GC], nn. 10865/09 e altri 2, § 260, CEDU 2014 (estratti)).

38. Per quanto riguarda il rigetto di una domanda per abuso del diritto di domanda, si tratta di una misura eccezionale (si veda *Miroļubovs e altri c. Lettonia*, n. 798/05, § 62, 15 settembre 2009) ed è stata applicata solo in un numero limitato di casi. Ad esempio, la Corte ha respinto le domande in quanto abusive ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione, se erano consapevolmente basate su fatti non veri o informazioni fuorvianti (cfr. *Gross*

*v. Svizzera* [GC], n. 67810/10, § 28, CEDU 2014; *Pirtskhalaishvili v. Georgia* (dec.), no. 44328/05, 29 aprile 2010; *Khvichia v. Georgia* (dec.), no. 26446/06, 23 giugno 2009; *Keretchashvili v. Georgia* (dec.), no. 5667/02, 2 maggio 2006; e *Řehák c. Repubblica Ceca* (dec.), n. 67208/01, 18 maggio 2004). Allo stesso modo, una domanda può essere respinta in quanto abusiva se i richiedenti - nonostante l'obbligo previsto dall'articolo 47 del Regolamento della Corte - non informano la Corte di nuovi importanti sviluppi relativi alle loro domande pendenti, dato che tale comportamento impedisce alla Corte di pronunciarsi sulla questione con piena cognizione di causa (si veda *Bekauri c. Georgia* (dec.), n. 14102/02, §§ 2123, 10 aprile 2012, e, *al contrario*, *Peñaranda Soto c. Malta*, n. 16680/14, § 35, 19 dicembre 2017).

*Applicazione al caso in esame*

39. La Corte osserva che i ricorrenti hanno formulato i loro reclami a livello nazionale principalmente con riferimento alla legge, alla sua "illegittimità" rispetto alla Convenzione e al suo Protocollo n. 12 e ad altri strumenti nazionali e internazionali. In quest'ottica, dato che la Corte Costituzionale di San Marino può verificare la compatibilità della legislazione con disposizioni di forza giuridica superiore e abrogarle, se necessario, si tratterebbe in linea di principio di un ricorso interno che deve essere esaurito. Tuttavia, la Corte osserva che, a San Marino, l'accesso alla Corte Costituzionale non è direttamente disponibile per i singoli e non lo era per i ricorrenti nel caso di specie. In primo luogo, i ricorrenti che non erano elettori, ossia i ricorrenti stranieri, non hanno avuto alcun accesso alla procedura intrapresa dai ricorrenti di nazionalità sammarinese. In secondo luogo, anche i ricorrenti di nazionalità sammarinese, in quanto singoli contendenti, non avevano il diritto di rivolgersi direttamente alla Corte costituzionale (cfr. *Parrillo c. Italia* [GC], n. 46470/11, § 101, CEDU 2015), ma hanno richiesto 750 firme per ottenere tale accesso, che pertanto non può essere considerato diretto. Ne consegue che nel caso di specie non era stato richiesto a nessuno dei ricorrenti un ricorso alla Corte costituzionale, fermo restando il diritto della Corte di tenere conto di tali conclusioni in linea con il principio di sussidiarietà, qualora dovesse esaminare il merito del caso.

40. La Corte ritiene inoltre rilevante sottolineare che, mentre a San Marino un tribunale amministrativo investito del merito di una causa ha la possibilità di adire la Corte costituzionale, su richiesta di una parte o d'ufficio, tale istanza non può costituire un rimedio il cui esaurimento è richiesto dalla Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, *Parrillo*, citato sopra § 101, per quanto riguarda il contesto italiano) in assenza di circostanze eccezionali che tengano conto delle specificità del funzionamento dei procedimenti di revisione costituzionale nell'ordinamento interno di cui trattasi (si veda, ad esempio, *Fizgejer v. Estonia* (dec.), no. 43480/17, §§ 73-77, 2 giugno 2020).

41. Nella misura in cui il Governo ha sostenuto che i ricorrenti avrebbero dovuto intraprendere un procedimento amministrativo *tout court*, la Corte osserva che, contrariamente al sistema francese, i tribunali amministrativi ordinari di San Marino non potevano entrare nel merito della compatibilità di una legge con la Convenzione (si vedano, *a contrario*, *Zambrano c. Francia* (dec.), no. 41994/21, 21 settembre 2021, e *Thevenon c. Francia*, (dec.), no. 46061/21, 13 settembre 2022). Inoltre, nel caso di specie, la questione era già stata sottoposta alla Corte Costituzionale il 27 luglio 2021 (lo stesso mese in cui i ricorrenti sono stati colpiti da queste misure) che ha deciso la questione il 2 novembre 2021. Pertanto, vi sono pochi dubbi sul fatto che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, sarebbe stato altamente improbabile che i tribunali amministrativi avrebbero offerto una qualsiasi prospettiva di successo, sia per quanto riguarda la legge in generale che le misure specifiche applicate a ciascuno dei singoli ricorrenti.

dato che la Corte costituzionale aveva esaminato la compatibilità con la Convenzione delle disposizioni impugnate e l'aveva confermata (si veda, *al contrario*, *Zambrano*, citato sopra § 27, dove il *Conseil constitutionnel* non ha preso decisioni sulla compatibilità con la Convenzione).

42. In effetti, il Governo sembra ammettere che questo sia stato il caso, dato che la loro argomentazione sull'efficacia dei procedimenti amministrativi consiste principalmente nel fatto che i ricorrenti avrebbero potuto impugnare la legge impugnata per altri motivi. Tuttavia, la Corte sottolinea che, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, sono i reclami che si intendono presentare successivamente alla Corte che avrebbero dovuto essere presentati all'organo nazionale competente (si veda *Azinas c. Cipro* [GC], no. 56679/00, § 38, CEDU 2004-III, e *Vučković e altri c. Serbia* [GC], nn. 17153/11 e altri 29, § 72, 25 marzo 2014). Nelle presenti circostanze non si può ritenere che i procedimenti amministrativi avessero prospettive di successo per quanto riguarda il reclamo presentato a questa Corte.

43. In assenza di rimedi accessibili ed effettivi che i ricorrenti erano tenuti a perseguire, l'eccezione del Governo di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, così come quella relativa allo status di vittima della signora Felici, in quanto aveva ritirato il procedimento amministrativo intrapreso dopo la sentenza della Corte Costituzionale, sono quindi respinte.

44. Allo stesso modo, essendo i procedimenti amministrativi inutili e non rilevanti ai fini della valutazione delle doglianze, non si può parlare di malafede o di comportamento scorretto da parte dei quattro ricorrenti che avevano avviato un procedimento amministrativo (si veda il precedente paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovata*) e avevano omesso di informare la Corte, e pertanto la Corte non vede alcun motivo per accogliere l'eccezione del Governo di abuso di petizione, che viene quindi anch'essa respinta (si confrontino *Balsamo c. San Marino*, nn. 20319/17 e 21414/17, § 48, 8 ottobre 2019, e *Aboya Boa Jean c. Malta*, n. 62676/16, § 37, 2 aprile 2019).

#### ALTRE CONSIDERAZIONI SULL'AMMISSIBILITÀ

45. Il Governo non ha sollevato ulteriori obiezioni. Tuttavia, tenuto conto delle constatazioni relative all'indisponibilità dei mezzi di ricorso effettuate al paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovata*, la Corte ritiene necessario esaminare la tempestività del ricorso presentato alla Corte. A questo proposito, la Corte ricorda che non può annullare l'applicazione di questa norma solo perché il Governo convenuto non ha presentato un'eccezione preliminare in tal senso (si veda *Blečić c. Croazia* [GC], no. 59532/00, § 68, CEDU 2006III, e *Peñaranda Soto*, cit, § 43 e la giurisprudenza ivi citata).

46. La Corte osserva che, prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 15 alla Convenzione (1° agosto 2021), l'articolo 35 § 1 della Convenzione faceva riferimento a un periodo di sei mesi, a partire dalla decisione interna definitiva, entro il quale il giudice avrebbe potuto decidere.

che un richiedente può presentare un'istanza alla Corte. L'articolo 4 del Protocollo n. 15 ha modificato l'articolo 35 § 1 per ridurre il periodo da sei a quattro mesi. In base alle disposizioni transitorie del Protocollo (articolo 8, paragrafo 3), questa modifica si applica solo dopo un periodo di sei mesi dall'entrata in vigore del Protocollo (a partire dal 1° febbraio 2022), per consentire ai potenziali richiedenti di prendere piena coscienza del nuovo termine. Inoltre, il nuovo termine non ha effetto retroattivo, poiché non si applica alle domande per le quali la decisione finale ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione è stata presa prima della data di entrata in vigore della nuova norma (si veda la Relazione esplicativa al Protocollo n. 15, § 22).

47. La Corte ribadisce che i requisiti contenuti nell'articolo 35 § 1 relativi all'esaurimento delle vie di ricorso interne e il termine di sei mesi (ora quattro mesi) sono strettamente correlati (si veda *Jeronovičs c. Lettonia* [GC], n. 44898/10, § 75, 5 luglio 2016). Di norma, il periodo di sei mesi (ora quattro) decorre dalla data della decisione finale nel processo di esaurimento delle vie di ricorso interne (cfr. *Blokhin c. Russia* [GC], n. 47152/06, § 106, 23 marzo 2016). Tuttavia, quando è chiaro fin dall'inizio che il richiedente non dispone di un rimedio effettivo, il termine decorre dalla data degli atti o dei provvedimenti denunciati, o dalla data di conoscenza di tale atto o del suo effetto o pregiudizio per il richiedente (cfr. *Mocanu e altri*, cit, § 259). Tuttavia, nei casi in cui vi sia una situazione continuativa, il termine inizia a decorrere ogni giorno e, in generale, è solo quando tale situazione termina che il termine inizia effettivamente a decorrere (cfr. *Varnava e altri c. Turchia* [GC], nn. 16064/90 e altri 8, § 159, CEDU 2009).

48. La Corte fa riferimento all'ampia giurisprudenza secondo cui una domanda di nuovo processo o simili rimedi straordinari, come la richiesta di revisione della decisione di un tribunale o la richiesta di riapertura del procedimento, non possono, in linea generale, essere presi in considerazione ai fini dell'applicazione dell'articolo 35 § 1 della Convenzione (si vedano, ad esempio, *Tumilovich c. Russia* (dec.), no. 47033/99, 22 giugno 1999; *Prystavskaja c. Ucraina* (dec.), no. 21287/02, 17 dicembre 2002; *Berdzenishvili c. Russia* (dec.), no. 31697/03, 29 gennaio 2004; e *Çinar c. Turchia* (dec.), n. 28602/95, 13 novembre 2013), tranne in circostanze particolari in cui, ad esempio, è stabilito dal diritto interno che tale richiesta costituisce effettivamente un rimedio effettivo (si veda, ad esempio, *Shibendra Dev c. Svezia* (dec.), n. 7362/10, 21 ottobre 2014). La Corte ha anche ammesso che le situazioni in cui una richiesta di riapertura del procedimento ha successo e si traduce effettivamente in una riapertura possono costituire un'eccezione a questa regola (si veda *Sapeyan v. Armenia*, no. 35738/03, § 23, 13 gennaio 2009, e i casi ivi citati).

49. Allo stesso modo, la Corte ritiene che la situazione nel presente caso possa essere considerata come rientrante in una categoria di casi eccezionali. Sebbene la Corte Costituzionale non sia un rimedio a cui i ricorrenti erano tenuti a ricorrere.

perseguire in assenza di un accesso diretto ad essa (si veda il paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato ), la Corte non può ignorare che alcuni dei ricorrenti, insieme ad altri individui, hanno raggiunto la soglia di 750 firmatari e hanno quindi ottenuto l'accesso a tale rimedio, e che la Corte Costituzionale ha accolto la loro istanza e ha esaminato le stesse censure della Convenzione sollevate davanti a questa Corte (si veda il paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato ). La Corte sottolinea che i tribunali nazionali dovrebbero avere inizialmente la possibilità di determinare le questioni relative alla compatibilità del diritto interno con la Convenzione. In particolare, quando la Corte è chiamata ad affrontare la complessa e delicata questione del bilanciamento da effettuare tra i vari interessi in gioco al fine di verificare la necessità e la proporzionalità di una determinata misura restrittiva, è essenziale che questo esercizio di bilanciamento sia stato effettuato in precedenza dai tribunali nazionali (cfr. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, § 138, e *Zambrano*, sopra citata, § 26, nel contesto specifico della pandemia di Covid19). Inoltre, se la Corte costituzionale avesse accolto tali argomentazioni e abrogato le disposizioni impugnate, avrebbe aperto la strada alla revoca delle misure applicate a tutti i ricorrenti.

50. La Corte osserva che la valutazione di quest'ultimo rappresenta un contributo prezioso per la propria valutazione dei ricorsi presentati, in quanto le autorità statali sono, in linea di principio, in una posizione migliore rispetto a un tribunale internazionale per valutare le esigenze e il contesto locale (cfr. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, § 138). Alla luce di ciò, e tenendo presente che l'articolo 35, paragrafo 1, non può essere interpretato in modo tale da imporre a un ricorrente di informare la Corte del suo reclamo prima che la sua posizione in merito alla questione sia stata definitivamente risolta a livello nazionale, la Corte ritiene che il periodo di tempo pertinente nei confronti di tutti i ricorrenti debba essere considerato come iniziato a decorrere alla data della pronuncia della sentenza della Corte costituzionale, ossia il 2 novembre 2021, e che quindi il ricorso sia stato presentato entro sei mesi (applicabili prima del 1° febbraio 2022).

#### PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

51. I ricorrenti hanno lamentato che l'obbligo imposto loro, in qualità di operatori sanitari e socio-sanitari, di vaccinarsi contro la Covid-19 ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 107/2021 e successive conseguenze, era contrario all'articolo 8 della Convenzione, che recita quanto segue:

"1. Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non vi sarà alcuna interferenza da parte di un'autorità pubblica nell'esercizio di questo diritto, a meno che non sia conforme alla legge e necessaria in una società democratica.

nell'interesse della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza o del benessere economico del Paese, per la prevenzione di disordini o crimini, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui".

### **L'ambito del reclamo**

52. La Corte osserva che i ricorrenti hanno lamentato l'obbligo indiretto di vaccinarsi contro il Covid-19 (nonostante questa vaccinazione sia ancora sperimentale) e la conseguente sospensione dal posto di lavoro o altre misure connesse all'impiego, derivanti dall'articolo 8 della legge n. 107/2021. Hanno spiegato che, sebbene la legge n. 107/2021 non contenga una disposizione che preveda la somministrazione forzata della vaccinazione, l'obbligo per gli operatori sanitari era surrettizio e applicato indirettamente attraverso l'applicazione di misure smodate, consistenti nella ricollocazione in un'altra posizione, se possibile, e nella sospensione dal servizio, senza stipendio, solo con la possibilità di svolgere attività socialmente utili in cambio di un'indennità di 600 euro. Hanno ritenuto che sia la vaccinazione obbligatoria che le restrizioni relative a una professione equivalessero a un'ingerenza ai fini dell'articolo 8.

53. Il Governo ha contestato l'attestazione dell'esistenza di un obbligo, in quanto a San Marino la vaccinazione era stata effettuata su base puramente volontaria per tutta la popolazione, senza alcuna distinzione. Con riferimento allo specifico settore sanitario e socio-sanitario oggetto del presente caso, la vaccinazione è rimasta volontaria (contrariamente a quanto avviene, ad esempio, in Italia, Germania e Francia) e la mancata scelta di tale opzione ha comportato la sospensione solo in circostanze estreme in cui non era possibile adottare altre misure.

54. La Corte osserva che nella causa *Association of Parents c. Regno Unito* (n. 7154/75, decisione della Commissione del 12 luglio 1978, Decisions and Reports (DR) 14, p. 31), la Commissione ha ritenuto che una "vaccinazione volontaria", cioè quando gli Stati non obbligano le persone a vaccinarsi, direttamente o indirettamente, imponendo sanzioni a coloro che non si vaccinano, non equivale a un'interferenza con il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Analogamente, nella causa *Baytiire e altri c. Turchia* ((dec.), no. 3270/09, §§ 24, 30 e 31, 12 marzo 2013) in cui il Governo ha contestato l'applicabilità dell'articolo 8, sulla base del fatto che la vaccinazione somministrata alla figlia dei ricorrenti (che le ha causato una paralisi) riguardava una "vaccinazione raccomandata", la Corte non è riuscita a qualificare quest'ultima come un'interferenza, respingendo il reclamo *ratione materiae*.

55. Al contrario, se l'obbligo di sottoporsi alla vaccinazione era a pena di sanzione, poteva costituire un'interferenza con il diritto al rispetto della vita privata (cfr. *Boffa e altri c. San Marino*, n. 26536/95, decisione della Commissione del 15 gennaio 1998, DR 92-B, p. 27, relativa alla vaccinazione obbligatoria dei bambini contro alcune malattie). Il fatto che le inoculazioni/vaccinazioni obbligatorie, in quanto trattamento medico involontario,

La Corte ha confermato che la vaccinazione non era un'ingerenza quando il richiedente era stato effettivamente vaccinato (cfr. *Salveti c. Italia* (dec.), no. 42197/98, 9 luglio 2002, e *Solomakhin c. Ucraina*, n. 24429/03, § 33, 15 marzo 2012), ma anche nei casi in cui esisteva un obbligo o un dovere di vaccinazione (ossia la legge prevedeva l'obbligatorietà della vaccinazione), anche se il richiedente non era stato vaccinato, e non era stato costretto a farlo (perché non poteva essere imposto direttamente, nel senso che non esisteva alcuna disposizione che consentisse la somministrazione forzata della vaccinazione). Ciò sulla base del fatto che i ricorrenti sopportavano le conseguenze dirette dell'inosservanza dell'obbligo di vaccinazione (cfr. *Vavrička e altri*, sopra citata, §§ 263 e 293). In quest'ultimo caso, ai bambini ricorrenti era stato negato l'accesso alla scuola materna e al genitore ricorrente era stata comminata una multa per non aver vaccinato il figlio; entrambe le misure sono state ritenute un'interferenza con il diritto al rispetto della vita privata (ibidem, §§ 263 e 264). L'importanza di tali misure è stata ritenuta rilevante solo ai fini della valutazione dell'intensità dell'interferenza (ibidem, § 294).

56. Tuttavia, la Corte osserva che nella causa *Vavrička e altri*, la Grande Camera ha riconosciuto l'esistenza, tra le Parti contraenti della Convenzione, di uno spettro di politiche in materia di vaccinazione, che vanno da quelle basate interamente sulla raccomandazione, a quelle che rendono obbligatorie una o più vaccinazioni, fino a quelle che ne fanno una questione di dovere legale (§ 278). La Corte ha ritenuto che, qualora si ritenga che una politica di vaccinazione volontaria non sia sufficiente a raggiungere e mantenere l'immunità di gregge, o che l'immunità di gregge non sia rilevante a causa della natura della malattia, le autorità nazionali possono ragionevolmente introdurre una politica di vaccinazione obbligatoria al fine di raggiungere un livello adeguato di protezione contro le malattie gravi (§ 288). In effetti, in questo caso la Corte ha ritenuto che la scelta del legislatore ceco di applicare un approccio obbligatorio fosse giustificata e che le misure denunciate dai ricorrenti, valutate nel contesto del sistema nazionale, fossero in un ragionevole rapporto di proporzionalità con gli obiettivi legittimi perseguiti dallo Stato convenuto attraverso l'obbligo di vaccinazione (§ 309). Non spettava alla Corte stabilire se si sarebbe potuta adottare una politica diversa, meno prescrittiva, come era stato fatto in alcuni altri Stati europei (§ 310).

57. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che il fatto che la vaccinazione sia obbligatoria o basata sul dovere, rispetto a quella volontaria o raccomandata, sia rilevante per determinare l'approccio da adottare in un determinato caso. Spetta quindi alla Corte valutare quale tipo di sistema esistesse a San Marino in relazione alla campagna di vaccinazione Covid-19.

58. La Corte osserva che l'articolo 8 della legge impugnata fa riferimento alla "vaccinazione volontaria". Pertanto, dal punto di vista statutario, la vaccinazione non era obbligatoria e ai ricorrenti non era imposto alcun obbligo diretto di vaccinazione (si veda, al contrario, *Vavrička e altri*, sopra citata, §§ 75 e 260). Lo stesso è stato confermato dalla Corte Costituzionale di San Marino.



59. I ricorrenti hanno sostenuto che "una vaccinazione volontaria o raccomandata" potrebbe diventare obbligatoria indirettamente a causa delle conseguenze che derivano dalla mancata vaccinazione. Tuttavia, la Corte osserva che la legge nel caso di specie non imponeva alcuna sanzione legale. In particolare, la mancata vaccinazione non poteva in alcun modo comportare una multa o un'altra sanzione amministrativa (si veda, al contrario, *Vavříčka e altri*, cit, § 263), né ad alcuna sanzione disciplinare.

60. Inoltre, non ha portato ad alcuna conseguenza automatica sui ricorrenti (come la non ammissione alla scuola materna per tutti i bambini non vaccinati, che nella sentenza *Vavříčka e altri*, citata sopra, §§ 264 e 294, la Corte ha considerato un'interferenza ai fini dell'articolo 8 § 2). La legge impugnata nel presente caso, che era limitata agli operatori sanitari e socio-sanitari, si riferiva solo a "possono" avere conseguenze (si veda il paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato sopra). In effetti, laddove è stato possibile, il personale non vaccinato di questo settore ha mantenuto il proprio posto di lavoro, con piccoli accorgimenti che limitano il contatto con gli utenti. Nei casi in cui ciò non è stato possibile, è stata offerta la possibilità di essere riassegnati ad altri servizi o di svolgere attività sociali facoltative (entro i limiti disponibili) e, nel peggiore dei casi, quando il personale non vaccinato ha rifiutato quest'ultima possibilità, è stato sospeso senza alcuna retribuzione. Ognuna di queste misure era basata su situazioni individuali e alla luce delle esigenze dei servizi statali. La Corte ritiene quindi che nessuna di queste misure possa essere considerata una sanzione mascherata (si veda, *al contrario*, *Sodan v. Turkey*, no. 18650/05, § 49-50, 2 febbraio 2016, riguardante un trasferimento permanente basato su considerazioni di vita privata).

61. Affermare il contrario significherebbe ritenere che qualsiasi tipo di conseguenza, a prescindere dalla sua intensità e da qualsiasi altro fattore rilevante, renderebbe obbligatoria una vaccinazione raccomandata. Questo non può essere il caso, infatti anche l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua Risoluzione n. 2383(2021) ha ritenuto che le conseguenze "gravi", e non qualsiasi conseguenza, del rifiuto della vaccinazione possano equivalere a rendere la vaccinazione obbligatoria (si veda il paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato sopra).

62. Ne consegue che, nel caso di specie, in assenza di conseguenze gravi e ineluttabili a livello nazionale o di categoria, non si può ritenere che vi fosse un obbligo generale di vaccinazione.

63. Alla luce di quanto sopra, la Corte distingue il caso in esame da *Vavříčka e altri* (cit., §§ 259-60), in cui la Corte ha ritenuto che l'oggetto della denuncia ai sensi dell'articolo 8 fosse l'obbligo di vaccinazione e le conseguenze per i ricorrenti dell'inosservanza di tale obbligo, che non potevano essere dissociate.

64. Nel caso di specie, ritiene che l'oggetto della causa ai fini della denuncia ai sensi dell'articolo 8 non possa riguardare un obbligo di vaccinazione che non esisteva, ma solo le misure specifiche.

imposte ai ricorrenti in conseguenza, *tra l'altro*, della loro scelta di non sottoporsi alla vaccinazione facoltativa e di altre circostanze rilevanti. Pertanto, spetterà alla Corte valutare le misure applicate ai ricorrenti (si veda la tabella allegata per i dettagli) e determinare se esse rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 in linea con la giurisprudenza della Corte in relazione alle controversie di lavoro (si veda *Denisov c. Ucraina* [GC], n. 76639/11, §§ 115-16, 25 settembre 2018).

### **Ammissibilità**

#### *Le osservazioni delle parti*

65. Il Governo non ha sollevato altre obiezioni oltre a quelle sopra esposte.

66. I ricorrenti sostengono che la nozione di "vita privata" comprende anche le attività di natura professionale o imprenditoriale e, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, le restrizioni imposte all'accesso a una professione possono incidere sulla "vita privata", così come la perdita del posto di lavoro. Allo stesso modo, è stato riscontrato che il licenziamento da un incarico interferisce con il diritto al rispetto della vita privata. In sostanza, le controversie legate all'occupazione fanno generalmente riferimento all'articolo 8 della Convenzione, sia quando una persona perde il lavoro a causa di qualcosa che ha fatto nella vita privata (approccio basato sul motivo), sia quando la perdita del lavoro incide sulla vita privata (approccio basato sulle conseguenze).

67. Essi sostengono che, nel presente ricorso, l'ingerenza è derivata dalla scelta dei ricorrenti di non vaccinarsi, cioè da qualcosa che hanno fatto nella loro vita privata. Tuttavia, l'ingerenza ha avuto un impatto anche sulla loro vita privata, perché sono stati allontanati e tenuti lontani dal loro lavoro regolare senza il loro stipendio e costretti a svolgere attività socialmente utili per ricevere l'indennità di sospensione. Ritengono che le misure imposte agli operatori sanitari non vaccinati li abbiano colpiti in misura molto significativa, sia finanziariamente che emotivamente, con gravi conseguenze per la loro situazione finanziaria e la loro reputazione sociale e professionale, anche in considerazione del loro ruolo centrale nella risposta alle malattie di Covid-19 durante la pandemia. Si sono basati sulle loro richieste di equa soddisfazione, dove, ai fini del danno patrimoniale, i ricorrenti hanno chiesto la differenza tra l'indennità ricevuta (se esistente) per lo svolgimento di attività socialmente utili o la retribuzione percepita a seguito del trasferimento (se erano stati trasferiti) e il loro stipendio regolare/usuale (cioè quello a cui avrebbero dovuto avere diritto in assenza dell'intervento legislativo in questione). Pertanto, a loro avviso, la legge n. 107/2021 ha superato la "soglia di gravità" per poter sollevare una questione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

*La valutazione della Corte***Principi generali**

68. La Corte osserva che il Governo non ha sollevato alcuna obiezione in tal senso. Tuttavia, ribadisce che l'applicabilità di una disposizione riguarda la competenza *ratione materiae* della Corte a valutare un reclamo, e quindi è una questione che rientra nella giurisdizione della Corte e che non le è impedito di esaminare d'ufficio (si veda *Pasquini c. San Marino*, no. 50956/16, § 86, 2 maggio 2019, e *Pasquini c. San Marino (n. 2)*, n. 23349/17, § 31, 20 ottobre 2020).

69. La Corte ribadisce che le controversie in materia di lavoro non sono *di per sé* escluse dall'ambito della "vita privata" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Ci sono alcuni aspetti tipici della vita privata che possono essere colpiti in tali controversie dal licenziamento, dalla retrocessione, dalla non ammissione a una professione o da altre misure analogamente sfavorevoli. Tali aspetti comprendono

(i) la "cerchia ristretta" del richiedente, (ii) l'opportunità del richiedente di stabilire e sviluppare relazioni con altre persone e (iii) la reputazione sociale e professionale del richiedente. In genere, in una controversia di questo tipo, la questione della vita privata si pone in due modi: o a causa delle ragioni alla base del provvedimento impugnato (in tal caso, la Corte ricorre all'approccio basato sulla ragione) o - in alcuni casi - a causa delle conseguenze sulla vita privata (in tal caso, la Corte ricorre all'approccio basato sulle conseguenze) (cfr. *Denisov*, sopra citato, § 115).

70. Secondo l'approccio basato sulla ragione, i reclami relativi all'esercizio di funzioni professionali sono stati ritenuti rientrare nell'ambito della "vita privata" quando fattori relativi alla vita privata sono stati considerati come criteri di qualificazione per la funzione in questione e quando la misura impugnata si è basata su motivi che hanno invaso la libertà di scelta dell'individuo nella sfera della vita privata (cfr. *Denisov*, cit. *Denisov*, citato sopra, §§ 103-04, e gli esempi ivi citati, che nel settore del servizio pubblico si riferiscono a fattori quali l'orientamento sessuale, le relazioni private strette, la scelta dell'abbigliamento e del trucco, la sistemazione abitativa e le convinzioni del richiedente). Quando le ragioni alla base della misura impugnata che incide sulla vita professionale possono essere collegate alla vita privata dell'individuo, tali ragioni possono rendere applicabile l'articolo 8 (ibidem, § 106).

71. Se è in gioco l'approccio basato sulle conseguenze, la soglia di gravità rispetto a tutti gli aspetti sopra menzionati assume un'importanza cruciale. Spetta al richiedente dimostrare in modo convincente che la soglia è stata raggiunta nel suo caso. Il richiedente deve presentare prove a sostegno delle conseguenze del provvedimento impugnato. La Corte accetterà che l'articolo 8 sia applicabile solo se tali conseguenze sono molto gravi e incidono sulla vita privata del richiedente in misura molto significativa (ibid., §§ 115-16). La Corte ha stabilito dei criteri per valutare la gravità o la serietà delle presunte violazioni in diversi contesti normativi. Un

La sofferenza del richiedente deve essere valutata confrontando la sua vita prima e dopo la misura in questione. La Corte ritiene inoltre che, nel determinare la gravità delle conseguenze nei casi legati all'occupazione, sia opportuno valutare le percezioni soggettive addotte dal richiedente sullo sfondo delle circostanze oggettive esistenti nel caso specifico. Questa analisi dovrebbe riguardare sia l'impatto materiale che quello non materiale della presunta misura. Tuttavia, spetta al richiedente definire e dimostrare la natura e l'entità della sua sofferenza, che dovrebbe avere un nesso causale con la misura impugnata. In considerazione della regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne, gli elementi essenziali di tali affermazioni devono essere sufficientemente sollevati dinanzi alle autorità nazionali che si occupano della questione (ibid., § 117).

#### **Applicazione al caso in esame**

72. La Corte osserva innanzitutto che, mentre il provvedimento di sospensione nei confronti della venticinquesima ricorrente (la sig.ra Vitali) indicava che la sospensione sarebbe iniziata il 19 luglio 2021, secondo le informazioni fornite dal Governo nelle sue osservazioni non le è stata applicata alcuna misura ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 107/2021, dato che si è vaccinata volontariamente il 21 luglio 2021. La ricorrente non ha contestato questo fatto nelle sue osservazioni di risposta.

73. Di conseguenza, in assenza di qualsiasi misura che possa costituire un'ingerenza, l'articolo 8 non è applicabile alla sua situazione. Ne consegue che il reclamo nei suoi confronti deve essere respinto in quanto incompatibile *ratione materiae* con la Convenzione ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 (a) e 4.

74. Gli altri ricorrenti (di seguito "i ricorrenti") sono stati colpiti da una delle seguenti misure contestate o da una loro combinazione: sono stati sospesi senza retribuzione quando si sono rifiutati di svolgere attività socialmente utili; si sono impegnati in lavori socialmente utili in cambio di un'indennità proporzionata alle ore lavorate (ma non superiore a 600 euro al mese); oppure sono stati trasferiti su posti vacanti nella pubblica amministrazione con la stessa retribuzione o con un livello retributivo inferiore a quello a cui avevano diritto prima del trasferimento (per i dettagli si veda la tabella allegata). Tutte queste misure (da sole o in combinazione) sono state temporanee e sono durate da un minimo di meno di due settimane a un massimo di circa quindici mesi; nella maggior parte dei casi le misure sono durate meno di sette mesi perché i richiedenti sono guariti dall'infezione da Covid-19, si sono vaccinati, sono stati trasferiti in modo permanente o i loro contratti sono terminati.

75. La Corte deve quindi rispondere alla domanda se tali misure abbiano inciso sulla vita privata dei ricorrenti, rendendo applicabile l'articolo 8.

76. La Corte esaminerà in primo luogo il modo in cui una questione di vita privata potrebbe sorgere nel caso di specie: se a causa delle ragioni sottostanti alle misure applicate ai ricorrenti o a causa delle conseguenze sulla loro vita privata (cfr. paragrafo Errore: sorgente del riferimento non

trovata sopra, e, ad esempio, *Mile Novaković c. Croazia*, n. 73544/14, § 47, 17 dicembre 2020, e *J.B. e altri c. Ungheria* (dec.), nn. 45434/12 e altri 2, § 130, 27 novembre 2018).

77. La Corte ha già affermato al paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato che le misure specifiche imposte ai ricorrenti erano il risultato, *tra l'altro*, della loro scelta di non sottoporsi alla vaccinazione facoltativa e di altre circostanze rilevanti. Pur ribadendo che i programmi di vaccinazione facoltativa non costituiscono di per sé un'interferenza con l'articolo 8, la Corte è disposta ad accettare che la scelta di vaccinarsi o meno, che presumibilmente nel caso di specie si basa unicamente sulla preoccupazione dei ricorrenti per la propria integrità fisica, sia sufficientemente legata all'autonomia personale per ritenere che le misure applicate ai ricorrenti, in conseguenza del loro rifiuto di vaccinarsi volontariamente, si siano basate, *tra l'altro*, su motivi che violano la libertà di scelta dell'individuo nella sfera della vita privata. Poiché le ragioni alla base della misura impugnata che incide sulla vita professionale nel caso di specie sono legate, *tra l'altro*, alla vita privata dell'individuo, tali ragioni sono sufficienti a rendere applicabile l'articolo 8 (si veda il precedente paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato).

78. Ne consegue che le misure denunciate (si veda il paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato sopra), costituiscono un'interferenza con la vita privata dei ricorrenti, la cui importanza sarà rilevante per la valutazione dell'intensità dell'interferenza (si veda *Vavrička e altri*, sopra citato, § 294).

79. La Corte osserva che questo ricorso, nella misura in cui riguarda tutti i ricorrenti tranne il venticinquesimo, non è manifestamente infondato né irricevibile per altri motivi elencati nell'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

## **Meriti**

### *Le osservazioni delle parti*

#### **I richiedenti**

80. I ricorrenti hanno sostenuto che l'articolo 8 della legge n. 107/2021 rappresentava un'interferenza abusiva e illegittima da parte del potere pubblico nella loro vita privata e che la disposizione di trasferimento o sospensione temporanea dal servizio (senza stipendio) per la loro scelta di non vaccinarsi costituiva una violazione del loro diritto al rispetto della vita privata. Hanno osservato che, anche se lecite e finalizzate a uno scopo legittimo, le misure dovevano comunque essere necessarie in una società democratica.

81. Per quanto riguarda le conseguenze sul loro regime lavorativo, hanno sostenuto che, dato il concetto di dignità umana alla base dello spirito della Convenzione, il legislatore sammarinese ha oltrepassato il suo margine di manovra.

apprezzamento in quanto "la pena" inflitta ai ricorrenti non era stata proporzionata all'obiettivo di fermare la diffusione del virus. La "punizione" aveva quindi violato la loro dignità umana, causando un disturbo emotivo che aveva colpito il loro benessere psicologico, la loro dignità e la loro integrità morale, e aveva compromesso l'essenza stessa dei diritti protetti dall'articolo 8.

82. L'efficacia e la sicurezza dei vaccini Covid-19 non erano mai state riconosciute, dato che erano nuovi e sperimentali, contro una malattia non ben conosciuta dalla scienza medica. L'incertezza dei vaccini, sia in termini di efficacia nella prevenzione dell'infezione/contagio, sia in termini di sicurezza ed effetti avversi, non poteva (e non doveva) essere ignorata dal legislatore. Le aziende farmaceutiche, la comunità scientifica e le organizzazioni, gli enti e le agenzie nazionali e internazionali competenti hanno dimostrato le incertezze scientifiche dei vaccini Covid-19, sia in termini di efficacia (nel prevenire l'infezione e il contagio) sia in termini di sicurezza (data la mancanza di studi sui possibili effetti collaterali a medio e lungo termine).

83. I ricorrenti hanno sottolineato che tutti i vaccini Covid-19, come riportato nelle rispettive schede tecniche ufficiali, sono stati autorizzati per la prevenzione della malattia Covid-19 sintomatica e non per la prevenzione dell'infezione asintomatica. Di conseguenza, quando gli scienziati parlavano di "efficacia" dei vaccini Covid-19, si riferivano all'effetto del vaccino sui sintomi e non alla prevenzione dell'infezione; quando le aziende farmaceutiche affermavano che il loro prodotto era efficace al 95%, significava che il vaccino aveva ridotto i sintomi della malattia in una certa percentuale di persone che erano risultate positive ai test; non significava che, tra le persone vaccinate, il 95% era immune. Ne consegue che non ci si aspettava che i vaccini prevenissero l'infezione, ma solo che modificassero i sintomi delle persone infette. I ricorrenti hanno presentato numerosi documenti di supporto, tra cui foglietti illustrativi dei vaccini, moduli di consenso, vari studi, note informative e linee guida di organismi nazionali e internazionali, sottolineando la natura sperimentale di questi vaccini e le incertezze scientifiche sulla loro efficacia nel prevenire l'infezione e sulla loro sicurezza o effetti avversi.

## **Il Governo**

84. Il Governo ha sostenuto che la Corte Costituzionale aveva già ritenuto che il legislatore avesse esercitato il proprio potere legislativo nel pieno rispetto del principio di legalità ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge costituzionale n. 183/2005. La legge n. 107/2021 rientrava nel quadro normativo complessivo adottato dal legislatore nazionale al fine di aggiornare e adeguare le misure restrittive per affrontare e gestire l'epidemia di Covid-19 e si basava sullo stato delle conoscenze mediche e scientifiche in quel **m o m e n t o** specifico. Considerando l'evoluzione positiva della

casi sintomatici e infezioni a San Marino, da un lato, la Legge n. 107/2021 ha inteso rendere meno gravose o, in alcuni casi, eliminare, nelle aree soggette a minor rischio, le restrizioni già imposte da precedenti atti normativi. Dall'altro, con riferimento al personale sanitario e socio-sanitario, il legislatore ha confermato la previsione, già contenuta nella precedente legge n. 85/2021, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle cure e dell'assistenza, introducendo al contempo più ampie possibilità di impiego alternativo in altri settori della pubblica amministrazione diversi dal SSI, aumentando così le possibilità di effettiva ricollocazione. L'opzione introdotta dal legislatore era il risultato del necessario bilanciamento tra l'esigenza di tutelare la libertà e l'autodeterminazione individuale in relazione ai trattamenti che incidono sulla salute individuale e l'esigenza di tutelare la salute pubblica.

85. In particular, Section 8 of Law no. 107/2021 prevedeva diverse opzioni per chi sceglieva di non vaccinarsi, tra cui: la riorganizzazione del servizio in modo da ridurre al minimo il contatto tra il dipendente interessato e gli utenti; mansioni alternative a cui assegnare il non vaccinato, tenendo conto delle effettive esigenze di servizio; la fruizione di ferie, permessi o il recupero di ore di lavoro straordinario maturate nel 2020; la sospensione temporanea dal servizio (con assegno di sospensione in cambio dello svolgimento di attività socialmente utili (si veda il precedente paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovato*)). Solo il personale che rifiutava di essere assegnato ad attività socialmente utili perdeva l'assegno di sospensione, oltre all'intero ammontare di eventuali assegni familiari (comma 7 della Sezione 8).

86. Inoltre, secondo il sottoparagrafo 10 della sezione 8, le persone che avevano scelto di non vaccinarsi a causa di un rischio sanitario certificato, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate e attestate da un medico di base, potevano beneficiare di un congedo retribuito al 100% in caso di impossibilità di riorganizzazione o riassegnazione.

87. Il Governo ha sostenuto che la necessità di bilanciare i diritti individuali e quelli della collettività è divenuta di drammatica attualità in occasione di un'emergenza sanitaria dalle caratteristiche molto specifiche, inizialmente definita dall'OMS come emergenza di salute pubblica di rilevanza internazionale (30 gennaio 2020) e poi, considerati i livelli di diffusione e gravità raggiunti a livello globale, classificata come pandemia (11 marzo 2020). In una situazione del genere, il diritto di ciascuno all'autodeterminazione, non solo in relazione alla propria salute ma a ogni aspetto della vita privata, poteva essere legittimamente limitato - come *di fatto* era avvenuto in molti Stati - per il bene dell'intera comunità. Questo in virtù del principio di solidarietà orizzontale che lega ogni membro della comunità agli altri membri della stessa. Così, il legislatore sammarinese, sulla base delle evidenze scientifiche disponibili all'epoca, ha adottato la legge impugnata.

misure restrittive per far fronte a tale emergenza, con uno scopo puramente pubblico.

88. Le misure specifiche introdotte dalla Sezione 8 per il personale del settore sanitario e socio-sanitario sono state ritenute necessarie a causa dell'aumento del rischio associato allo svolgimento di mansioni lavorative a stretto contatto con persone particolarmente vulnerabili a causa delle loro condizioni di salute e per garantire la continuità e l'efficienza del servizio socio-sanitario in un momento particolarmente critico. La tempestività delle misure volte a prevenire l'aumento della curva epidemiologica è stata un fattore decisivo per combattere il virus, ed è per questo motivo che il legislatore sammarinese ha promosso la campagna di vaccinazione e ha adottato le misure di cui alla Sezione 8 nei confronti del personale del settore sanitario e socio-sanitario. Il Governo ha affermato che la vaccinazione del personale sanitario e socio-sanitario ha lo scopo di proteggere sia i dipendenti che i pazienti dal rischio di infezione.

89. Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, la vaccinazione è stata introdotta dal legislatore dopo aver attentamente valutato ed esaminato le prove scientifiche disponibili all'epoca sull'efficacia e la sicurezza dei vaccini Sputnik V e Pfizer utilizzati dalla Repubblica di San Marino durante la campagna di vaccinazione. L'esito dei cosiddetti studi di fase 3 sul vaccino Sputnik V, un vaccino che era già stato distribuito l'11 agosto 2020 dal Ministero della Salute russo, era già stato pubblicato nel febbraio 2021, dove era stato dimostrato che il vaccino aveva un tasso di efficacia complessiva del 91,6% e un'efficacia del 100% nell'alleviare le infezioni da moderate a gravi. Gli studi non avevano inoltre evidenziato effetti collaterali insoliti, con solo sintomi influenzali, mal di testa, astenia o indolenzimento nella zona di inoculazione. Per quanto riguarda il vaccino Pfizer, il 28 gennaio 2021 l'EMA (Agenzia Europea per i Medicinali) ha pubblicato il primo rapporto di farmacovigilanza su questo vaccino, basato sugli studi disponibili sulle vaccinazioni [allora] correnti in Europa. Il rapporto aveva evidenziato la sostanziale sicurezza del vaccino Pfizer, rilevando che i benefici della vaccinazione superavano i rischi. A loro avviso, erano stati acquisiti anche dati scientifici sull'efficacia dei vaccini nel ridurre il contagio.

90. Le misure adottate non erano quindi irragionevoli o sproporzionate rispetto all'obiettivo legittimo perseguito. Le misure imposte ai ricorrenti non avevano inciso in modo definitivo sulla loro posizione lavorativa, in quanto erano limitate al periodo dell'emergenza sanitaria ed erano terminate al più tardi il 1° ottobre 2022. Inoltre, non avevano avuto alcun effetto ai fini disciplinari o previdenziali. Inoltre, la riduzione del pagamento, in alcuni casi, o il mancato pagamento, in altri casi, dell'assegno per attività socialmente utili è stata una conseguenza del mancato svolgimento, in tutto o in parte, da parte dei ricorrenti, delle attività socialmente utili da cui dipendeva il pagamento di tale assegno. Più globalmente, la riduzione del loro reddito era solo una conseguenza dell'impossibilità di



svolgere le loro funzioni abituali a causa di una situazione di forza maggiore e le loro decisioni in merito. In sintesi, con la Legge n. 107/2021, il legislatore, dovendo trovare un prudente e corretto equilibrio tra la tutela della salute collettiva e i diritti di ciascun individuo, aveva indubbiamente ritenuto prevalente la prima, come confermato anche dalla Corte nella sua giurisprudenza.

#### *La valutazione della Corte*

##### **Principi generali**

91. Per determinare se un'ingerenza abbia comportato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, la Corte deve esaminare se sia giustificata ai sensi del secondo paragrafo di tale articolo, ossia se l'ingerenza sia "conforme alla legge", persegua uno o più degli scopi legittimi ivi specificati e sia a tal fine "necessaria in una società democratica" (cfr. *Vavrička e altri*, sopra citata, § 265). Un'ingerenza sarà considerata "necessaria in una società democratica" per il raggiungimento di uno scopo legittimo se risponde a un "bisogno sociale pressante" e, in particolare, se è proporzionata allo scopo legittimo perseguito (cfr. *Boffa*, sopra citata, § 4 *in fine*, e *Vavrička e altri*, sopra citata, § 273).

92. Le Parti contraenti, in base al principio di sussidiarietà, hanno la responsabilità primaria di garantire i diritti e le libertà definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli, e nel farlo godono di un margine di apprezzamento, soggetto alla giurisdizione di controllo della Corte. Grazie alla conoscenza diretta della loro società e delle sue esigenze, le autorità nazionali sono in linea di principio in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali e per decidere cosa sia di interesse pubblico (si veda, tra le tante autorità, *Hatton e altri c. Regno Unito* [GC], no. 36022/97, § 97, CEDU 2003-VIII; *Dickson c. Regno Unito* [GC], no. 44362/04, § 78, CEDU 2007-V; e *Vistiņš e Perepjolkins c. Lettonia* [GC], no. 71243/01, § 98, 25 ottobre 2012). In particolare, le questioni di politica sanitaria rientrano nel margine di apprezzamento delle autorità nazionali, che sono nella posizione migliore per valutare le priorità, l'uso delle risorse e i bisogni sociali. In questo campo, la Corte ha già avuto modo di affermare che il margine di apprezzamento concesso agli Stati deve essere ampio (cfr. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, § 160, e *Vavrička e altri*, sopra citata, §§ 274 e 280).

##### **Applicazione al caso in esame**

93. La Corte osserva che nessuna delle argomentazioni portate alla sua attenzione è in grado di mettere in discussione la legittimità delle misure messe in atto, confermata anche dalla Corte costituzionale.

94. Per quanto riguarda le finalità perseguite da tali misure, come sostenuto dal Governo e come riconosciuto dalla Corte Costituzionale, l'obiettivo di

le misure era quello di proteggere la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nel contesto di una pandemia che rappresentava un grave rischio per la popolazione in generale. La Corte ha già avuto modo di notare che la pandemia Covid19 poteva avere conseguenze molto gravi per la salute (cfr. *Terheş v. Romania* (dec.), no. 49933/20, 13 aprile 2021, e *Fenech*

v. *Malta*, n. 19090/20, § 96, 1 marzo 2022). Come osservato dalla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, gli Stati membri hanno l'obbligo positivo di adottare misure adeguate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella loro giurisdizione.

95. In effetti, in relazione alla pandemia di Covid-19, la Corte non ha escluso che gli individui possano essere vittime di una presunta violazione dell'articolo 2 se dimostrano che, nelle loro circostanze, gli atti o le omissioni dello Stato hanno o avrebbero potuto mettere la loro vita in pericolo reale e imminente (cfr. *Fenech*, § 104, citato sopra). In un contesto carcerario, la Corte ha anche affermato che, data la natura del Covid-19, i suoi effetti ben documentati e il fatto che si trasmette facilmente da una persona all'altra (*tramite* goccioline o particelle aeree contenenti il virus), al fine di proteggere il benessere fisico di individui vulnerabili, le autorità avevano l'obbligo di mettere in atto alcune misure volte a evitare il contagio. La Commissione ha inoltre considerato che il passare del tempo ha portato con sé un ampliamento delle conoscenze scientifiche sul virus e delle relative risposte (sia attraverso le vaccinazioni che le cure mediche). Tutti questi fattori hanno permesso ai governi di adattare le loro politiche e i loro protocolli alle mutate circostanze (*ibid.*, §§ 12930).

96. Non c'è dubbio, quindi, che una serie di misure restrittive nel settore sanitario adattate alla costante evoluzione della pandemia di Covid-19, come quelle del caso in questione, perseguissero il legittimo obiettivo della tutela della salute e della protezione dei diritti e delle libertà altrui.

97. La Corte osserva che il 31 dicembre 2020 l'OMS ha convalidato il primo vaccino anti-Covid-19 attraverso la procedura di uso di emergenza. Il 5 maggio 2023, a seguito di una campagna di vaccinazione di massa (oltre 13 miliardi di dosi di vaccino somministrate in tutto il mondo) che ha permesso di contenere gli effetti della malattia, l'OMS ha revocato l'allerta classificando la Covid-19 come emergenza sanitaria di rilevanza internazionale. A quella data, nel mondo erano stati registrati oltre 766 milioni di casi di infezione da Covid-19 e quasi 7 milioni di decessi (cfr. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, citata sopra, §§ 17-18, e i relativi riferimenti). La Corte ha già ritenuto che tale situazione dovesse essere caratterizzata come un "contesto eccezionale e imprevedibile" (cfr. *Terheş* e *Fenech*, § 96, entrambi citati sopra).

98. È in questo contesto, e senza il beneficio del senno di poi, che la Corte deve stabilire se le misure imposte ai ricorrenti fossero necessarie in una società democratica.

99. I ricorrenti hanno sostenuto che, in quanto non vaccinati, non rappresentavano un rischio maggiore per gli altri rispetto alle persone vaccinate. La Corte costituzionale

Il Tribunale di San Marino si è espresso diversamente (si veda il paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovata* ). La Corte osserva che, sulla base del materiale disponibile all'epoca, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha ritenuto che "la vaccinazione e la guarigione da un'infezione passata possono ridurre il rischio di trasmissione, ma la portata e la durata di questo effetto sono attualmente incerte" (cfr. paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovata sopra*). Tuttavia, sebbene le argomentazioni dei ricorrenti si basino in larga misura su questo argomento, la Corte non è tenuta a stabilire tale questione. Questo perché è indiscutibile che le persone non vaccinate (che era la situazione di tutte le persone prima dell'arrivo del vaccino) erano e sono rimaste sia suscettibili all'infezione sia in grado di contaminare e diffondere il virus, che all'epoca circolava attivamente (2021-2022). Pertanto, il mantenimento di misure protettive nei confronti dell'intera popolazione, compresi i ricorrenti, e in particolare della popolazione vulnerabile dipendente da strutture sanitarie e socio-sanitarie, continuava a perseguire una pressante esigenza sociale, nel momento in cui sono state attuate le misure impugnate, ovvero prima del 5 maggio 2023.

100. Inoltre, la Corte non può ignorare che la legge impugnata è stata il risultato di una riduzione globale delle misure restrittive, alla luce della disponibilità della vaccinazione nel 2021, che si è resa necessaria per evitare il blocco del mondo e un ulteriore declino economico. Pertanto, la Corte ritiene che, anche se l'efficacia della vaccinazione nel limitare il contagio era ancora dubbia, non era irragionevole alleggerire le misure nei confronti delle persone vaccinate che erano di per sé meno a rischio, mantenendole invece per i ricorrenti che, oltre a rappresentare certamente un rischio per gli altri, rimanevano essi stessi a rischio di infezione e di gravi conseguenze sulla loro salute. In effetti, i ricorrenti non hanno contestato il fatto che la vaccinazione fosse efficace in termini di diminuzione dei sintomi, e quindi implicitamente che le persone non vaccinate fossero più vulnerabili alle gravi conseguenze della malattia (un fattore già scientificamente stabilito all'epoca, come ammesso dai ricorrenti, cfr. paragrafo 83 sopra). Inoltre, oltre alle preoccupazioni per la salute dei ricorrenti, non si può ignorare che, nel probabile caso in cui si fossero ammalati, la loro assenza per malattia - che poteva essere di lunga durata in caso di sintomi gravi - avrebbe rappresentato un onere per i servizi statali, in particolare in uno dei settori più importanti, quello dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria, che all'epoca era stato particolarmente sollecitato.

101. Per quanto riguarda il raggiungimento di un giusto equilibrio tra i suddetti interessi pubblici e i diritti dei singoli ai sensi dell'articolo 8 relativi al loro impiego, la Corte osserva che i ricorrenti sono stati colpiti da una o da una combinazione delle seguenti misure denunciate: sospensione senza retribuzione in caso di rifiuto di svolgere attività socialmente utili; svolgimento di lavori socialmente utili in cambio di un'indennità proporzionata alle ore lavorate (ma non superiore a EUR 600).

al mese); o il trasferimento a posti vacanti nella pubblica amministrazione con la stessa retribuzione o con un livello retributivo inferiore a quello a cui avevano diritto prima del trasferimento (per i dettagli si veda la tabella allegata). Tutte queste misure sono state temporanee e sono durate da un minimo di meno di due settimane a un massimo di quindici mesi; nella maggior parte dei casi le misure sono terminate in meno di sette mesi perché i richiedenti sono guariti dall'infezione da Covid-19, sono stati vaccinati, sono stati trasferiti in modo permanente o i loro contratti sono terminati.

102. In effetti, in relazione all'implicazione di tali misure sui ricorrenti, questi ultimi non hanno spiegato in che modo ne fossero stati colpiti emotivamente o in che modo fosse stata lesa la loro dignità. Dato che la vaccinazione era volontaria e i ricorrenti erano liberi di non farla - un'opportunità di cui si sono avvalsi - nel raggiungere l'equo bilanciamento pertinente era solo l'interesse finanziario dei ricorrenti che lo Stato doveva bilanciare con gli importanti interessi concorrenti della comunità nel suo complesso.

103. Nella misura in cui i ricorrenti hanno fatto riferimento alle ripercussioni finanziarie che hanno subito, facendo leva sulle loro richieste di giusta soddisfazione non pecuniaria, la Corte osserva che hanno subito perdite finanziarie che variano da circa 500 euro a circa 16.000 euro (con due eccezioni, il settimo e il ventiquattresimo ricorrente, per un importo rispettivamente di circa 26.000 euro e 74.000 euro - che in quest'ultimo caso il Governo ha sostenuto essere di 60.000 euro) (si veda la tabella allegata per i dettagli). Il Governo ha contestato parte di questi calcoli per alcuni dei ricorrenti, ma la Corte ritiene che eventuali discrepanze non siano sufficientemente rilevanti da essere determinate in questa fase. Infatti, i ricorrenti non hanno esposto alcuna argomentazione su come tale riduzione del loro stipendio, o nessuna retribuzione (nel caso in cui abbiano scelto di non intraprendere l'opzione del lavoro volontario), abbia peggiorato il benessere materiale di ciascun ricorrente e delle rispettive famiglie.

104. A questo proposito, la Corte osserva che - sempre sulla sola base degli importi indicati dai ricorrenti, che sono rimasti contestati dal Governo - le perdite asseritamente subite da alcuni dei ricorrenti ammontavano a poche centinaia di euro (si vedano, ad esempio, il secondo e l'ottavo ricorrente). Se è vero che per gli altri le perdite sono state molto più consistenti, la Corte osserva che, con un'eccezione (il nono ricorrente), i ricorrenti che hanno subito le perdite maggiori (circa e più di 10.100 euro) si sono verificati quando si sono rifiutati di svolgere qualsiasi lavoro socialmente utile (si vedano, ad esempio, il settimo e il ventiquattresimo ricorrente) o per un periodo di tempo considerevole (si vedano, ad esempio, il primo, il sesto e il ventunesimo ricorrente). I ricorrenti non hanno presentato alcuna giustificazione per il loro rifiuto di intraprendere le attività socialmente utili negli istituti culturali, o in altri settori, loro offerte. La Corte ritiene che

non ci si poteva aspettare che gli individui continuassero a ricevere una retribuzione quando si rifiutavano di svolgere qualsiasi tipo di lavoro.

105. Per quanto riguarda la maggior parte dei ricorrenti, essi sono stati trasferiti almeno per una parte del tempo e hanno continuato a ricevere una retribuzione in cambio dei loro servizi in un altro posto di lavoro, anche se, a volte, con uno stipendio inferiore e/o hanno ricevuto indennità in cambio delle ore di attività socialmente utili svolte in base alle esigenze disponibili o alla loro scelta al riguardo. Ad eccezione del nono ricorrente, nessuno di questi, che ha effettivamente svolto un lavoro per un periodo di tempo consistente, ha perso più di 10.100 euro.

106. Non si può negare che la pandemia Covid-19 abbia richiesto un adattamento e misure speciali per contrastarne gli effetti, ma ha comunque causato perdite finanziarie significative e persino enormi, nonché un aumento della disoccupazione, in vari settori, imprese e industrie. La Corte ritiene che tali perdite siano una conseguenza inevitabile di una pandemia globale e del contesto eccezionale e imprevedibile in cui gli Stati si sono trovati all'epoca.

107. Inoltre, la Corte osserva che lo Stato di San Marino ha avanzato una serie di possibilità e che le misure applicate in ultima istanza a ciascun ricorrente sono dipese dalle possibilità dei servizi in cui lavorava, o da altre esigenze del settore pubblico, nonché dalle sue scelte in merito.

108. Alla luce di quanto sopra e ricordando che, nell'adottare una normativa volta a trovare un equilibrio tra interessi concorrenti, gli Stati devono in linea di principio essere autorizzati a determinare i mezzi che ritengono più idonei a raggiungere l'obiettivo di conciliare tali interessi (cfr. *Vavrička e altri*, sopra citata, § 273), la Corte ritiene che la scelta del legislatore sammarinese di applicare un numero graduale di misure che comportano l'assunzione di un numero ridotto di persone operanti nel settore sanitario e socio-sanitario allo scopo di tutelare la salute della popolazione in generale, compresi i ricorrenti stessi, e i diritti e le libertà altrui, fosse giustificata e si ponesse in un ragionevole rapporto di proporzionalità rispetto agli obiettivi legittimi perseguiti dallo Stato convenuto. Non si può quindi affermare che quest'ultimo abbia superato il suo ampio margine di apprezzamento in materia di politica sanitaria.

109. Ne consegue che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

#### PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 E DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 12. 12

110. I ricorrenti hanno inoltre denunciato, ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 12 della Convenzione, che in base all'articolo 8 della legge n. 107/2021 solo le persone vaccinate potevano continuare a svolgere le loro professioni nei posti di lavoro e che gli articoli 2 e 6 della legge n. 107/2021 prevedevano speciali libertà dalle restrizioni solo per le persone vaccinate.

persone vaccinate. A loro avviso, ciò costituisce un trattamento discriminatorio, contrario all'articolo 14 della Convenzione e all'articolo 1 del Protocollo n. 12, che recita come segue:

**Articolo 14**

"Il godimento dei diritti e delle libertà enunciati nella [Convenzione] deve essere assicurato senza alcuna discriminazione fondata su sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita o altra condizione".

**Articolo 1 del Protocollo n. 12**

"1. Il godimento di ogni diritto stabilito dalla legge deve essere garantito senza alcuna discriminazione per motivi di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita o altra condizione.

2. Nessuno può essere discriminato da un'autorità pubblica per motivi quali quelli menzionati al paragrafo 1."

**Le osservazioni delle parti**

*I richiedenti*

111. I ricorrenti hanno sostenuto che la legge n. 107/2021 era stata discriminatoria nei confronti degli operatori sanitari non vaccinati, in quanto l'articolo 8 prevedeva il trasferimento e/o la sospensione dal servizio (con le relative condizioni sopra menzionate), mentre gli articoli 2 e 6 avevano riservato un trattamento preferenziale ai vaccinati, esentandoli dalle restrizioni: come il rispetto dell'obbligo di distanziamento, il divieto di assembramento e l'uso di mascherine negli spazi pubblici.

112. Essi ritenevano che nessuna ragione giuridica o scientifica potesse sostenere questa differenza di trattamento. In particolare, la necessità di proteggere la salute pubblica non poteva costituire una valida giustificazione, in quanto non vi era alcuna certezza che chi si vaccinava fosse immune e non contagioso: piuttosto, la comunità scientifica sottolineava che le persone vaccinate potevano contribuire alla diffusione del virus, con la possibilità di infezione e contagio. Per questo motivo, tutti gli organismi competenti avevano raccomandato di continuare a osservare norme prudenziali anche dopo aver ricevuto il vaccino. I ricorrenti hanno ribadito le loro argomentazioni sopra esposte (cfr. paragrafo *Errore: sorgente del riferimento non trovata*).

113. La conferma oggettiva che il diverso trattamento tra vaccinati e non vaccinati non era giustificato, si è avuta anche attraverso i dati dei contagi registrati dall'SSI di San Marino, che hanno dimostrato che rispetto al 2020, nel 2021 il numero di infezioni è raddoppiato. Confrontando i prospetti di aggiornamento del 13 dicembre 2021 e del 12 dicembre 2020, è emerso che nello stesso periodo del 2020 c'erano stati

sono stati rilevati 147 nuovi casi e 269 casi positivi attivi, mentre nel 2021 sono stati rilevati 375 nuovi casi e 528 casi positivi attivi.

*Il Governo*

114. Il Governo ha fatto presente che il Parlamento aveva valutato attentamente l'evoluzione della curva epidemica e, a seguito della massiccia campagna di vaccinazione iniziata nel febbraio 2021, aveva introdotto la Legge n. 107/2021 con l'obiettivo di allentare gradualmente le misure restrittive precedentemente imposte, stabilendo, nelle aree a minor rischio, un trattamento differenziato per le persone vaccinate e non vaccinate. Questo diverso regime era stato introdotto sulla base delle prove scientifiche disponibili nel periodo in questione, che dimostravano l'efficacia della campagna di vaccinazione, la riduzione delle infezioni a seguito della vaccinazione e, di conseguenza, la minore possibilità per le persone vaccinate di diffondere il virus. Inoltre, il legislatore non ha preso in considerazione solo le caratteristiche soggettive dei destinatari della norma, ossia la loro condizione di vaccinati o non vaccinati, ma anche il contesto oggettivo della sua applicazione. L'allentamento delle misure preventive è stato quindi adattato al contesto, compreso il luogo di lavoro, in cui le norme dovevano essere applicate.

115. Per quanto riguarda l'articolo 8 impugnato, il Governo ha sostenuto che nel settore sanitario e socio-sanitario il contatto con persone malate e quindi particolarmente vulnerabili e fragili, la cui salute doveva essere protetta dal rischio di una possibile infezione da Covid-19 attraverso misure di prevenzione farmacologiche (vaccinazione) e non farmacologiche (maschere) più rigorose, era molto elevato. Ciò non si può dire di altri contesti, come quelli interessati dagli articoli 2 e 6 della legge 107/2021, dove la diffusione del virus comportava un rischio minore rispetto al contesto sanitario.

116. Come osservato dalla Corte Costituzionale, tali misure erano state giustificate dal principio di protezione della comunità che, al fine di tutelare la salute di tutti i cittadini, imponeva la restrizione temporanea e limitata dei diritti delle persone non vaccinate. Inoltre, nessun testo giuridico affermava che le persone vaccinate fossero automaticamente immuni. La base per la differenziazione con le persone non vaccinate era costituita dai dati statistici corroborati dalle istituzioni scientifiche e sanitarie ufficiali, secondo cui le persone vaccinate avevano un rischio molto più basso di malattie gravi e/o di morte rispetto alle persone non vaccinate. Allo stesso modo, le persone vaccinate erano meno portatrici dell'infezione rispetto alle persone non vaccinate.

117. In relazione ai dati numerici esposti dai ricorrenti, il Governo ha sostenuto che ciò che era rilevante non era il numero di contaminazioni nel 2021, ma il numero ridotto di decessi e ricoveri in seguito alla vaccinazione.

## La valutazione della Corte

### *Il reclamo relativo all'art. 6 della Legge n. 107/2021*

118. Il Governo non ha sollevato alcuna obiezione al riguardo. Tuttavia, la Corte ha già dichiarato che non le è impedito di esaminare d'ufficio lo status di vittima di un richiedente, poiché si tratta di una questione che riguarda la giurisdizione della Corte (cfr. *Buzadji c. Repubblica di Moldova* [GC], n. 23755/07, § 70, CEDU 2016 (estratti); *Orlandi e altri c. Italia*, nn. 26431/12 e altri 3, § 117, 14 dicembre 2017; e *Unifaun Theatre Productions Limited e altri c. Malta*, no. 37326/13, § 64, 15 maggio 2018).

119. La Corte ribadisce che, per poter presentare un ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, un individuo deve essere in grado di dimostrare di essere stato "direttamente colpito" dalla misura impugnata (cfr. *Burden c. Regno Unito* [GC], n. 13378/05, § 33, CEDU 2008, e *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, § 105). La Corte ha costantemente affermato nella sua giurisprudenza che la Convenzione non prevede l'istituzione di un'*actio popularis* e che il suo compito non è normalmente quello di riesaminare la legge e la prassi pertinenti *in abstracto*, ma di determinare se il modo in cui sono state applicate o hanno colpito il richiedente abbia dato luogo a una violazione della Convenzione (si veda, tra le altre autorità, *Beizaras e Levickas c. Lituania*, no. 41288/15, § 75, 14 gennaio 2020; *Roman Zakharov c. Russia* [GC], no. 47143/06, § 164, CEDU 2015; e *N.C. c. Italia* [GC], n. 24952/94, § 56, CEDU 2002X).

La Convenzione non consente a individui o gruppi di individui di denunciare una disposizione di legge nazionale semplicemente perché ritengono, senza esserne stati direttamente colpiti, che essa possa essere in contrasto con la Convenzione (cfr. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* [GC], no. 53600/20, § 460, 9 aprile 2024, e *Centro per le risorse legali per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], no. 47848/08, § 101, ECHR 2014).

120. La Corte osserva innanzitutto che, sebbene l'onere di produrre prove ragionevoli e convincenti in merito al loro status di vittime incomba sui ricorrenti (cfr. *Mittendorfer c. Austria* (dec.) no. 32467/22, § 31, 32467/22, 4 luglio 2023) in nessun punto dei loro ricorsi o delle loro osservazioni i ricorrenti hanno spiegato in che modo fossero stati colpiti dall'articolo 6 della legge n. 107/2021 che riguardava le scuole. Infatti, nessuno di loro ha affermato di essere studente o di aver lavorato in una scuola nel periodo in cui la disposizione era in vigore. Ne consegue che i ricorrenti non possono essere considerati interessati dalla disposizione di legge impugnata (cfr. *Zambrano*, sopra citata, § 43).



121. Di conseguenza, questa parte del ricorso deve essere dichiarata irricevibile ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 (a) e 4 della Convenzione in quanto incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione.

*Il reclamo in relazione agli artt. 2 e 8 della Legge n. 107/2021*

#### **Principi generali**

122. La Corte osserva che mentre l'articolo 14 della Convenzione vieta la discriminazione nel godimento dei "diritti e delle libertà enunciati nella [Convenzione]", l'articolo 1 del Protocollo n. 12 estende l'ambito di protezione a "qualsiasi diritto sancito dalla legge" (cfr. *Sejdić e Finci v. Bosnia-Erzegovina* [GC], nn. 27996/06 e 34836/06, § 53, CEDU 2009), e oltre, nella misura in cui il paragrafo 2 prevede che nessuno possa essere discriminato da un'autorità pubblica (cfr. *Savez crkava "Riječ života" e altri c. Croazia*, n. 7798/08, § 104, 9 dicembre 2010). Secondo la Relazione esplicativa sull'articolo 1 del Protocollo n. 12, l'ambito di protezione di tale articolo riguarda quattro categorie di casi, in particolare quando una persona è discriminata "i. nel godimento di qualsiasi diritto specificamente concesso a un individuo dal diritto nazionale; ii. nel godimento di un diritto che può essere dedotto da un chiaro obbligo di un'autorità pubblica ai sensi del diritto nazionale, ossia quando un'autorità pubblica è tenuta, ai sensi del diritto nazionale, a comportarsi in un determinato modo; iii. da parte di un'autorità pubblica nell'esercizio di un potere discrezionale (ad esempio, la concessione di determinate sovvenzioni); iv. da qualsiasi altro atto o omissione da parte di un'autorità pubblica (ad esempio, il comportamento delle forze dell'ordine quando controllano una sommossa)". Pertanto, al fine di determinare se l'articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione sia applicabile, la Corte deve stabilire se i reclami dei ricorrenti rientrano in una delle quattro categorie menzionate nella Relazione esplicativa (ibid., §§ 104-05).

123. La nozione di discriminazione vietata sia dall'articolo 14 della Convenzione che dall'articolo 1 del Protocollo n. 12 deve essere interpretata allo stesso modo, vale a dire che "discriminazione" significa trattare in modo diverso, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovano in situazioni simili (si veda *Sejdić e Finci*, sopra citato, § 55).

124. L'articolo 14 non vieta tutte le differenze di trattamento, ma solo quelle basate su una caratteristica oggettiva o personale identificabile, o "status", in base al quale persone o gruppi di persone si distinguono gli uni dagli altri (cfr. *Carson e altri c. Regno Unito* [GC], no. 42184/05, §§ 61 e 70, CEDU 2010, e *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, 7 dicembre 1976, § 56, Serie A n. 23). L'articolo elenca i motivi specifici che costituiscono lo "status", tra cui il sesso, la razza e la proprietà. Tuttavia, l'elenco di cui all'articolo 14 è illustrativo e non esaustivo, come dimostra l'espressione "qualsiasi motivo come" (in francese "*notamment*") (cfr. *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 72, Serie A n. 22, e *Carson e altri*, cit,

§ 70) e l'inclusione nell'elenco dell'espressione "qualsiasi altro status" (in francese "*toute autre situation*"). Ai termini "altro status" è stato generalmente attribuito un significato ampio (cfr. *Carson e altri*, sopra citato, § 70) e la loro interpretazione non è stata limitata alle caratteristiche che sono personali nel senso che sono innate o inerenti (cfr. *Clift c. Regno Unito*, n. 7205/07, §§ 56-58, 13 luglio 2010; *Kiyutin c. Russia*, n. 2700/10, § 56, CEDU 2011; e l'opinione consultiva del Parlamento europeo. *Russia*, n. 2700/10, § 56, CEDU 2011; e il *parere consultivo sulla differenza di trattamento tra le associazioni di proprietari terrieri "aventi un'esistenza riconosciuta alla data di creazione di un'associazione comunale di cacciatori approvata" e le associazioni di proprietari terrieri costituite dopo tale data* [GC], richiesta no. P16-2021- 002, *Conseil d'État* francese, § 72, 13 luglio 2022). Lo stesso vale ai fini dell'articolo 1 del Protocollo n. 12.

#### **Applicazione al caso in esame**

125. La Corte ritiene che, anche ammettendo che una delle due disposizioni sia applicabile nel caso di specie e, in particolare, che lo status di persona non vaccinata possa essere considerato come rientrante in "qualsiasi altro status", il ricorso è irricevibile per i seguenti motivi.

126. La Corte ha già ritenuto, al paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato, in relazione alla Sezione 8 della legge impugnata, che la scelta del legislatore sammarinese di applicare un numero graduale di misure che comportano l'assunzione di un numero limitato di persone coinvolte nel settore sanitario e socio-sanitario allo scopo di proteggere la salute della popolazione in generale, compresi i ricorrenti stessi, e dei diritti e delle libertà altrui, era giustificata e si trovava in un ragionevole rapporto di proporzionalità con gli obiettivi legittimi perseguiti dallo Stato convenuto e non si può affermare che quest'ultimo abbia superato il suo ampio margine di apprezzamento in materia di politica sanitaria.

127. Per le stesse ragioni, la Corte ritiene che qualsiasi differenza di trattamento a seguito dell'articolo 8, così come dell'articolo 2 della legge impugnata, le cui implicazioni erano ancora meno intense per i ricorrenti, fosse oggettivamente e ragionevolmente giustificata. In effetti, la Corte ritiene che l'uso di maschere e l'allontanamento protettivo (di cui all'articolo 2 della legge impugnata), in quanto misure temporanee durante una pandemia globale, siano misure di intensità limitata, mentre i ricorrenti non hanno indicato a quali raduni di massa volessero partecipare e gli è stato vietato di farlo (si veda a questo proposito il ragionamento della Corte al paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovata).

128. Inoltre, la Corte osserva che, come ammesso dai ricorrenti, il loro reclamo in relazione all'articolo 2 della legge n. 107/2021 riguarda un trattamento preferenziale concesso alle persone vaccinate, nell'ambito dell'alleggerimento delle misure restrittive durante la pandemia di Covid-19. La Corte ha già ritenuto, al paragrafo Errore: sorgente del riferimento non trovato, che non fosse irragionevole alleggerire le misure in materia di

vaccinati che erano a loro volta meno a rischio, mantenendoli invece per i richiedenti che rimanevano a rischio di infezione e di gravi conseguenze per la loro salute. Inoltre, un trattamento preferenziale limitato (si veda il paragrafo precedente) era oggettivamente e ragionevolmente giustificato nella misura in cui tale trattamento preferenziale incoraggiava la diffusione della vaccinazione consentendo di tenere sotto controllo la pandemia di Covid-19 in modo duraturo (si veda il paragrafo Errone: sorgente del riferimento non trovato con riferimento alla *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, citata sopra, §§ 17-18). Ribadendo che il margine di apprezzamento concesso agli Stati in materia di politica sanitaria è ampio (cfr. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, sopra citata, § 160, e *Vavrička e altri*, sopra citata, §§ 274 e 280) e tenendo conto della natura temporanea delle misure messe in atto, della loro intensità limitata e del contesto eccezionale in cui si sono svolte, la scelta politica del legislatore di alleggerire le misure restrittive nei confronti delle persone vaccinate non può essere considerata discriminatoria.

129. Ne consegue che questa parte del ricorso deve essere respinta in quanto manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

**PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,**

*Dichiara* ammissibili le censure relative all'articolo 8 per tutti i ricorrenti tranne il venticinquesimo e irricevibile il resto del ricorso;

*Ritiene* che non vi sia stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Fatto in inglese e notificato per iscritto il 29 agosto 2024, ai sensi dell'articolo 77, paragrafi 2 e 3, del Regolamento della Corte.

Liv  
Cancelliere aggiunto

TigerstedtIvana Jelić  
Presidente

