

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2023

Data: 1° agosto 2023

***Giustizia costituzionale e obblighi vaccinali: alla Corte l'occasione, in cinque  
tempi, per consolidare il proprio orientamento\****

di **Lucia Busatta** – Ricercatrice t.d. di tipo b) di Diritto Costituzionale nell'Università degli  
Studi di Trento

TITLE: Constitutional adjudication and compulsory vaccination: the Court has the opportunity, in  
five acts, to confirm its point of view

ABSTRACT: A partire da una sintesi delle sentenze della Corte cost. nn. 14, 15, 16, 25 e 35, sulle  
vaccinazioni, ci si concentra sul rapporto tra esercizio della discrezionalità politica e fattore  
scientifico. La scelta della fonte e la riserva di legge si dimostrano funzionali ad assicurare la tenuta  
delle disposizioni oggetto di giudizio. Le conclusioni inseriscono tali pronunce nelle dinamiche  
della giustizia costituzionale sistematicamente intesa.

Taking as a starting point a summary of Constitutional Court Rulings Nos. 14, 15, 16, 25 and 35  
on vaccination, the article focuses on the relationship between science and the exercise of political  
discretion. The source of law chosen by the law-maker and constitutional provision requiring that  
certain matters only be governed by parliament are functional to ensure the robustness of the  
challenged provisions. The conclusions place these judgments in the dynamics of constitutional  
justice.

---

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

**KEYWORDS:** Vaccinazioni; Scienza; Discrezionalità politica; Giustizia costituzionale; Vaccination; Science; Political discretion; Constitutional Justice

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: il contesto di partenza e l'importanza delle cinque decisioni. – 2. Una suite in cinque parti per la Corte costituzionale: i contenuti delle sentenze sulle questioni vaccinali. – 3. Discrezionalità politica e fattore scientifico. – 3.1. Dalla ragionevolezza scientifica delle leggi alla scienza come parametro di costituzionalità. – 3.2. La valutazione del *quomodo* dell'intervento: il giudizio di proporzionalità. – 4. Idoneità della fonte e natura della riserva di legge quali strumenti funzionali a consolidare l'effettività del diritto all'indennizzo e il principio del consenso. – 4.1. Vaccini obbligatori e principio del consenso. – 5. Conclusioni: le pronunce sui vaccini in una prospettiva di sistema.

## **1. Introduzione: il contesto di partenza e l'importanza delle cinque decisioni**

Nei primi mesi del 2023 la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata contrassegnata da alcune significative e attese pronunce sulla legittimità degli obblighi vaccinali imposti dal legislatore per fronteggiare l'emergenza pandemica<sup>1</sup>. Ad esse si sono presto aggiunte altre due importanti sentenze che, pur prescindendo dalla contingenza determinata dalla necessità di arrestare il contagio provocato dal virus Covid-19, concernono questioni attinenti ai vaccini e al diritto all'indennizzo in caso di gravi effetti avversi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è alle sentenze nn. 14, 15 e 16 del 2023, discusse tutte nell'udienza pubblica del 30 novembre 2022 e pubblicate in data 9 febbraio 2023. Il tema è tanto attenzionato dalla dottrina, che in argomento sono già stati pubblicati numerosi contributi, fra i quali si vedano M. MASSA, *Dati scientifici e discrezionalità politica nella legislazione sugli obblighi vaccinali*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2023, 3 ss.; C. IANNELLO, *La sentenza n. 14/2023 della Corte Costituzionale: l'obbligo vaccinale è legittimo solo se serve a prevenire il contagio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2023, 1; V. BALDINI, *L'emergenza sanitaria: tra stato di eccezione, trasformazione della Costituzione e garanzie del pluralismo democratico*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1, 2023, 390; G. VECCHIO, *Riflessioni sulla sospensione della retribuzione a favore dei lavoratori obiettori dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 14 e 15 del 2023*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1, 2023, 425; E. AURELI, *Tre sentenze per mettere fine alla discussione sulla legittimità del vaccino contro il Covid. Le sentenze 14, 15, 16 del 2023 e la problematica prassi dell'anticipo del contenuto delle pronunce nei comunicati stampa della Corte*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal*, 2023.

<sup>2</sup> Ci si riferisce alle sentenze 25 e 35 del 2023, relative rispettivamente alla definizione degli obblighi vaccinali cui sono assoggettati i militari (sentenza 25) e ai termini di decorrenza per la richiesta di indennizzo in caso di danni da vaccino (sentenza 35). Anche queste pronunce sono già state oggetto di commenti in dottrina. Fra questi, si veda, V. DESANTIS, *Osservazioni sulla pienezza del diritto alla salute e sull'indennizzo da vaccino ex art. 3 della l. n. 210/1992*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1, 2023, 19 ss.

Con questo gruppo di pronunce che, come in una suite musicale, condividono l'argomento (la tonalità, per mantenere la metafora musicale), pur seguendo linee melodiche e questioni differenti, il giudice delle leggi sfrutta a pieno l'occasione per consolidare la propria (già compatta) giurisprudenza sulle decisioni del legislatore sulle condizioni di legittimità dell'imposizione dell'obbligo vaccinale e in materia di tutela della salute pubblica e della collettività. Tali questioni attengono, come è noto, al rapporto caratterizzato da una crescente complessità tra fattore medico-scientifico e discrezionalità tecnico politica e si estendono, naturalmente, anche alla dimensione del sindacato di legittimità che spetta alla Corte in queste circostanze connotate da una continua evoluzione del presupposto extra-giuridico che fonda la decisione legislativa<sup>3</sup>.

I temi che emergono dalle dense pronunce, delle quali si intende qui proporre una chiave di lettura unitaria, si pongono, da un lato, in linea di continuità con i precedenti della Corte costituzionale attinenti alla tematica vaccinale<sup>4</sup> e alla complessa gestione della pandemia<sup>5</sup>, ma devono, dall'altro lato, anche essere messe in relazione con la pronuncia del Consiglio di Stato sulla stessa materia che, quasi spingendosi sino a svolgere un sindacato di legittimità delle leggi, costituisce un eccellente preludio a queste pronunce costituzionali, valorizzandone taluni aspetti<sup>6</sup>.

Alla luce di queste premesse e dell'importanza di una tematica – quella del rapporto tra decisioni pubbliche e fattore medico-scientifico – che in tempi recenti, ma anche prima che l'emergenza

<sup>3</sup> Tema, questo, ormai classico per il diritto costituzionale, sul quale si vedano, *inter multis*, A. D'Aloia (a cura di), *Biotechologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario (Parma, 19 marzo 2004)*, Torino, 2005; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008; S. PENASA, *La legge della scienza. Nuovi paradigmi della disciplina dell'attività medico-scientifica*, Napoli, 2015; M. D'AMICO, F. BIONDI, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica*, Torino, 2022.

<sup>4</sup> Corte cost., sentenze nn. 307/1990 (sul vaccino antipoliomielite), 258/1994 (sulla vaccinazione obbligatoria contro l'epatite virale B), 118/1996 (sul vaccino antipoliomielite), 107/2012 (sull'indennizzo per danni da vaccinazione raccomandata contro morbillo, rosolia e parotite), 268/2017 (sull'indennizzo per danni da vaccinazione antinfluenzale raccomandata), 5/2018 (sui vaccini obbligatori per i minori), 118/2020 (sull'indennizzo per danni da vaccinazione raccomandata contro l'epatite A)

<sup>5</sup> Fra le principali si ricordano: Corte cost., sentenze nn. 37/2021 (sulle norme della Regione autonoma Valle d'Aosta), 198/2021 (sul rapporto tra decreto-legge e d.P.C.M.), 127/2022 (sulla quarantena obbligatoria), 171/2022 (sull'esclusione delle parafarmacie dall'effettuazione dei tamponi per il rilevamento dell'infezione), eccetera.

<sup>6</sup> Ci si riferisce a Cons. St., sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045, riguardante gli obblighi vaccinali imposti ai professionisti sanitari della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. In commento alla pronuncia del Consiglio di Stato cfr. V. DE SANTIS, *L'obbligo vaccinale nella società della sfiducia. Considerazioni intorno alla sent. del Consiglio di Stato, III sez. 20 ottobre 2021, n. 7045*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021, 286; C.M. ROVATI, *Sulla vaccinazione degli operatori socio-sanitari nei tempi maturi della pandemia da SARS-CoV-2: la pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2022, 620; G. TORTA, *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione: il caso dell'obbligo vaccinale durante la pandemia*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2022, 529; sul collegamento tra questa sentenza e le più recenti pronunce della Corte costituzionale sugli obblighi vaccinali v. M. MASSA, *Dati scientifici e discrezionalità politica nella legislazione sugli obblighi vaccinali*, cit., 4.

pandemica si manifestasse, ha ampiamente e diffusamente occupato la speculazione della scienza giuridica, il presente contributo si propone di tratteggiare le condizioni di legittimità delle scelte legislative per la salute pubblica e i margini del relativo sindacato giurisdizionale.

La ricchezza argomentativa e il rigore raggiunto nelle pronunce costituzionali qui in commento e nei relativi precedenti consentono, infatti, di delineare uno statuto della complessa relazione tra diritto e medicina, che tenga in considerazione non soltanto l'estensione della discrezionalità tecnico-politica del decisore pubblico, ma anche la natura intrinsecamente mobile delle conoscenze scientifiche e la relazione triangolare tra regolamentazione giuridica dell'attività sanitaria, autonomia della scienza medica, consapevolezza e responsabilità professionale, autodeterminazione e libertà individuale. Quest'ultima, in particolare, ha trovato il proprio punto d'approdo nella definizione della relazione di cura e del consenso informato, ad opera della legge n. 219 del 2017 che, come vedremo, assume rilevanza anche in questo specifico ambito.

## **2. Una suite in cinque parti per la Corte costituzionale: i contenuti delle sentenze sulle questioni vaccinali**

La breve premessa in apertura di questo contributo ha proposto i profili di interesse derivanti dalla disamina delle cinque recenti pronunce relative alla disciplina delle vaccinazioni (pandemiche e non) nel nostro ordinamento. L'approfondimento degli aspetti di maggior interesse emergenti da queste pronunce richiede però di proporre per ciascuna una breve, ma necessaria sintesi, volta all'enucleazione delle questioni affrontate in ciascuna e dei profili di processuali e di merito su cui la Corte si sofferma.

Tanto la sentenza 14, quanto la sentenza 15 si occupano della legittimità costituzionale dell'obbligo di vaccinazione contro il Covid-19 introdotto dal decreto-legge n. 44 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 76 del 2021, focalizzandosi, però, su due distinti aspetti. Mentre la prima pronuncia riguarda la scelta del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale per talune categorie professionali e si occupa – come vedremo – di verificare l'attualità e la perdurante conformità delle condizioni di legittimità costituzionale dell'imposizione vaccinale, già delineate dalla Corte costituzionale a partire dagli anni Novanta, oggetto della sentenza 15 sono le

conseguenze derivanti dalla scelta individuale di non vaccinarsi e della loro coerenza rispetto ai (diversi) effetti previsto per coloro che, invece, non possono vaccinarsi.

Fra i molteplici profili di interesse della sentenza 14 che dichiara l'infondatezza delle questioni sollevate, bisogna segnalarne in particolare due<sup>7</sup>. Il primo ha, nello specifico, ad oggetto le condizioni di legittimità della vaccinazione obbligatoria, come delineate dalla Corte stessa a partire dalle sentenze nn. 258/1994 e 307/1990. Nell'affrontare tali questioni, il giudice delle leggi approfondisce il legame tra principio di solidarietà e principio di precauzione (ossia il bilanciamento tra rischi e benefici, necessariamente essere favorevole per questi ultimi) che deve costituire la base giuridica, oltre che etica e scientifica, di ogni decisione sull'imposizione di un vaccino obbligatorio. In secondo luogo, la Corte valuta il profilo relativo alla tollerabilità degli eventuali eventi avversi e ciò le consente di confutare una delle argomentazioni del giudice rimettente, relativa all'inadeguatezza del triage vaccinale. Resta infine confermata la previsione del diritto all'indennizzo, quale condizione di legittimità dell'obbligo vaccinale, in quanto concretizzazione dei doveri inderogabili di solidarietà di cui la comunità si fa carico nel caso in cui il singolo, sottoposti a una vaccinazione, subisca dei danni.

Il secondo profilo riguarda la necessità del consenso informato, in caso di trattamento sanitario obbligatorio. In questa parte della sentenza, alla norma impugnata del decreto-legge n. 44/2021 si aggiunge l'articolo 1 della legge n. 219/2017, in tema di relazione di cura e consenso all'atto medico. Si tornerà nel prosieguo della trattazione su questo aspetto, che si dimostra di particolare interesse sia per il valore di quest'atto normativo all'interno dell'ordinamento della sanità sia per la relazione tra l'adesione consapevole al trattamento sanitario proposto e la sua obbligatorietà *ex lege*.

Il fulcro della sentenza n. 15, che ha sempre ad oggetto le disposizioni del decreto-legge n. 44/2021, riguarda principalmente le conseguenze previste per il mancato adempimento dell'obbligo. Pur riprendendo alcuni profili relativi alla discrezionalità del legislatore nella scelta tra obbligo e raccomandazione, la questione ruota intorno alla proporzionalità della sospensione del lavoratore che rifiuta il vaccino, rispetto all'alternativa rappresentata dall'adibizione a mansioni differenti.

---

<sup>7</sup> La sentenza n. 14 del 2023 dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 4, co. 1 e 2, del d.l. n. 44/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 76/2021, e dell'art. 1 della l. n. 219/2017, sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, nell'ambito di un contenzioso tra uno studente del corso di laurea in scienze infermieristiche e l'Università degli Studi di Palermo. Il ricorrente era stato infatti sospeso dal tirocinio a causa del suo rifiuto di vaccinarsi.

La questione posta dalla sentenza n. 16 avrebbe presentato numerosi spunti di interesse, se la Corte non avesse deciso nel senso dell'inammissibilità a causa del difetto di giurisdizione del giudice rimettente<sup>8</sup>. Il caso, infatti, riguardava una psicologa libero-professionista, sospesa dalla professione per il mancato adempimento dell'obbligo vaccinale. Nella propria difesa, la donna sosteneva di svolgere i colloqui con i propri pazienti esclusivamente in via telematica e che risultava irragionevole l'estensione dell'obbligo ai professionisti che non hanno contatto fisico con i pazienti. La Corte si limita, tuttavia, a dichiarare l'inammissibilità della questione per i motivi già menzionati, senza nemmeno indulgere nel lasciar trasparire quale sarebbe stato il suo orientamento qualora tale vizio non si fosse presentato. È, tuttavia, imminente la pubblicazione della decisione relativa ad una questione analoga, sollevata dal Tribunale di Genova, riguardante la sospensione di un direttore di un laboratorio antinquinamento non vaccinato (sebbene guarito dal Covid), che non aveva contatti con pazienti, poiché non lavorava in un presidio sanitario<sup>9</sup>.

Diverse sono, invece, le prospettive adottate nelle sentenze n. 25 e n. 35, che non riguardano gli obblighi vaccinali derivanti dall'emergenza sanitaria, ma si occupano, rispettivamente della profilassi imposta ai militari da impiegare in particolari missioni in Italia o all'estero (n. 25) e della decorrenza del termine di decadenza per la richiesta di indennizzo (sentenza n. 35).

Nella vicenda dell'ufficiale dell'Aeronautica, da cui trae origine la sent. n. 25, il giudice *a quo* non dubita né della legittimità dell'obbligo vaccinale in sé considerato né dei requisiti della validità di questo. Ciò su cui insistono l'ordinanza e, conseguentemente, la sentenza della Corte riguarda la riserva di legge prevista dal comma secondo dell'articolo 32 Cost. L'articolo 206-bis dell'ordinamento militare<sup>10</sup>, oggetto del giudizio, si limitava infatti a prevedere che «[l]a Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività».

---

<sup>8</sup> Come evidenziato da M. MASSA, *Dati scientifici e discrezionalità politica nella legislazione sugli obblighi vaccinali*, cit., 5, anche con riferimento ad un analogo profilo della sentenza n. 14 (fra i rimettenti risultava, anche in quel caso il Tar Lombardia), si tratta di una conclusione «inusuale», poiché in passato la Corte costituzionale, pur in presenza di un difetto di giurisdizione, non aveva evitato di pronunciarsi nel merito, «alla luce del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio a quo» (vedasi, ad esempio, Corte cost., sent. n. 236/2015).

<sup>9</sup> Si tratta dell'ordinanza n. 135/2022, in G.U. 23.11.2022 n. 47, discussa nella camera di consiglio del 24 maggio 2023, richiamata anche da C. IANNELLO, *La sentenza n. 14/2023 della Corte Costituzionale: l'obbligo vaccinale è legittimo solo se serve a prevenire il contagio*, cit., 3.

<sup>10</sup> Art. 206-bis del decreto legislativo n. 66/2010.

L'indeterminatezza della norma e l'individuazione in concreto delle profilassi da effettuare da parte dell'amministrazione militare rappresentano una violazione della riserva di legge, poiché l'indicazione del trattamento non può essere delegata, trattandosi del «contenuto normativo essenziale della disciplina»<sup>11</sup>. Di conseguenza, sino all'aggiornamento da parte del legislatore del testo normativo impugnato, non è possibile prevedere un obbligo vaccinale in capo al personale militare.

La sentenza n. 35, infine, integra e completa la lunga serie di pronunce relative alla legge n. 210/1992, in materia di indennizzo per danni da vaccinazione<sup>12</sup>. In questo caso, la sezione lavoro della Cassazione dubitava della legittimità dell'art. 3 della citata disciplina «nella parte in cui non prevede che l'effetto di decadenza conseguente alla presentazione della domanda oltre il triennio, decorrente dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno, sia limitato ai ratei relativi al periodo antecedente al suddetto periodo triennale». Sembrerebbe trattarsi di una questione meramente marginale, a prima vista, ma la sentenza – sviluppando un giudizio di ragionevolezza in cui compara la norma impugnata con l'istituto della c.d. “decadenza mobile” previsto per i trattamenti pensionistici – lavora sull'effettività della disciplina, andando a colmare un *vulnus* che oggettivamente migliora la tutela dei diritti delle persone che hanno subito un danno da vaccino<sup>13</sup>.

La presentazione degli sviluppi tematici delle sentenze consente di poter analizzare nello specifico i principali snodi tematici posti in evidenza, costruendo, laddove possibile, un filo di continuità tra i vari testi in commento.

Ci si concentrerà, in particolare, sul rapporto tra fattore scientifico e discrezionalità politica, in ambiti connotati da un'incessante evoluzione delle conoscenze, anche al fine di valorizzare

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 25/2022, punto 7.2 del considerato in diritto (di seguito c.i.d.).

<sup>12</sup> La serie di pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità della legge n. 210/1992 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati) è assai lunga e prende avvio con la sentenza n. 27/1998, cui seguono le sentt. nn. 423/2000; 107/2012; 268/2017; 118/2020. Per una ricostruzione di questo tratto di giurisprudenza costituzionale cfr. B. LIBERALI, *Le vaccinazioni contro il Covid-19 davanti alla Corte costituzionale. Profili processuali e di merito*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2022, 343.

<sup>13</sup> Nel caso di specie, risultava preclusa la possibilità di chiedere l'indennizzo per i danni provocati dalle vaccinazioni contro il morbillo, la parotite e la rosolia, antecedenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2012 che aveva esteso l'applicazione della legge del 1992 a tali interventi. In commento alla sentenza v. V. DESANTIS, *Osservazioni sulla pienezza del diritto alla salute e sull'indennizzo da vaccino ex art. 3 della l. n. 210/1992*, cit.

l'utilizzo del dato scientifico quale parametro (interposto) di legittimità costituzionale<sup>14</sup>. Il rispetto del principio di legalità e il valore della riserva di legge in questo specifico ambito del diritto saranno, in secondo luogo, sviluppati unitamente ai necessari profili di effettività di discipline tanto incidenti sulla salute e sull'autodeterminazione individuali. In terzo luogo, sarà approfondito il legame tra obbligatorietà di un trattamento sanitario e consenso informato, nella prospettiva della tutela della libertà individuale e della responsabilizzazione della persona rispetto alla salute propria e a quella collettiva che si lega all'espressione del consenso.

### **3. Discrezionalità politica e fattore scientifico**

Il primo punto di interesse riguarda, inevitabilmente, la legittimità dell'imposizione dell'obbligo vaccinale e i criteri a disposizione della Corte costituzionale per valutarne la compatibilità con i principi della nostra Carta fondamentale, *in primis* con l'art. 32<sup>15</sup>.

A tal fine – è bene chiarirlo subito – il giudice delle leggi riprende la propria consolidata giurisprudenza in materia e, muovendosi da un precedente all'altro, ricostruisce con ordine (soprattutto nella sentenza n. 14, ma anche nella sentenza n. 15) i tratti del giudizio da applicarsi ad ambiti connotati da una significativa rilevanza del fattore medico-scientifico, in continua evoluzione.

Vengono anzi tutto richiamati i criteri fondanti la legittimità dell'imposizione dell'obbligo vaccinale o, meglio, i requisiti in presenza dei quali una previsione di tal fatta può essere considerata compatibile con l'articolo 32 (e con la riserva di legge, rinforzata per contenuto, in essa prevista<sup>16</sup>). Come affermato a partire dalla sentenza n. 258/1994, si tratta di un triplice criterio che risulta soddisfatto se sussistono (a) la finalità di preservare lo stato di salute non solo dell'individuo, ma della collettività, tanto da giustificare la compressione dell'autodeterminazione individuale che si accompagna all'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio; (b) la previsione per la

---

<sup>14</sup> Il riferimento è a C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, 1 ss.

<sup>15</sup> Come è noto, è un tema che ha occupato non soltanto l'opinione pubblica, ma che anche a livello giuridico ha contrapposto voci favorevoli a voci più critiche. Fra queste ultime, si veda, per tutti, A. MANGIA, *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 432.

<sup>16</sup> Sulla specificità della riserva di legge di cui all'art. 32 Cost., cfr. *infra*, par. 3.



quale le eventuali conseguenze negative sullo stato di salute di chi si assoggetta al trattamento sono di scarsa entità o, comunque, tollerabili; (c) la previsione dell'indennizzo di cui alla legge n. 210/1992 nel caso di eventi avversi, quale contrappeso di cui la collettività si fa carico per il danno subito dall'individuo che si è assoggettato all'obbligo per tutelare anche la salute della collettività<sup>17</sup>.

A tale passaggio si lega la precisazione per cui il punto sub (a), ossia il legame tra la salute del singolo e l'interesse della collettività, trova il proprio fondamento non solo nell'art. 32 Cost., ma anche nei doveri inderogabili di solidarietà che, gemmando dall'art. 2 Cost., permeano il testo costituzionale, rappresentando «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»<sup>18</sup>.

A partire da queste basi si dipana la costruzione del sindacato costituzionale: al fine di verificare se il triplice requisito sia soddisfatto, è necessario indagare l'esercizio del potere legislativo e, più nello specifico, se la discrezionalità utilizzata, lungi dal muoversi nello spazio del mero arbitrio, abbia tenuto in debita considerazione il fattore medico-scientifico, a sua volta soggetto a continua evoluzione. La struttura del giudizio della sentenza n. 14, quindi, può essere riassunto in questi termini: verifica della coerenza con il dato scientifico, che si completa con lo scrutinio di non irragionevolezza, sull'*an* dell'intervento, e giudizio di proporzionalità sul *quomodo* dell'intervento<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 14/2023, par 5 c.i.d., nonché i precedenti citati, quali la sentenza n. 258/1994 e la sentenza n. 307/1990.

<sup>18</sup> La citazione, ripresa nella sent. n. 14/2023, par. 5 c.i.d., è tratta da Corte cost., sent. n. 75/1992, in tema di volontariato, par. 2 c.i.d.

<sup>19</sup> Circa la proporzionalità dell'intervento, il fulcro principale è costituito dalla valutazione della sanzione prevista. A tale riguardo, questo passaggio della sentenza n. 14 si completa necessariamente con la sentenza n. 15.

### 3.1. Dalla ragionevolezza scientifica delle leggi<sup>20</sup> alla scienza come parametro di costituzionalità<sup>21</sup>

L'operazione interpretativa svolta dalla Corte costituzionale nel sindacato sull'obbligo vaccinale si pone a completamento di un lungo e articolato filone giurisprudenziale che, a partire dagli anni Novanta e con progressiva intensificazione, caratterizza il sindacato di legittimità sulle leggi aventi a contenuto medico-scientifico<sup>22</sup> o per le quali è necessaria una preliminare istruttoria<sup>23</sup>.

Sebbene la Corte tenda, generalmente, a salvaguardare l'esercizio della discrezionalità, tecnica e politica, da parte del legislatore, quando viene in gioco la tutela del diritto alla salute dell'individuo e della collettività, il sindacato pare stringersi sul rispetto del fattore scientifico, pur nella consapevolezza della sua intrinseca natura evolutiva. In breve, e come già efficacemente evidenziato in dottrina, solido deve essere il fondamento scientifico su cui si regge l'esercizio della discrezionalità legislativa, a pena della dichiarazione di incostituzionalità della legge. Il *vulnus* costituzionale, in questi casi, viene individuato nella irragionevolezza della legge, ritenuta in contrasto con i dati scientifici che ne costituiscono il presupposto<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> L'espressione si deve a S. PENASA, *La "ragionevolezza scientifica" delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2009, 817.

<sup>21</sup> Si intendono qui riprendere le considerazioni già sviluppate da C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, cit., e da D. Servetti, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, 2019.

<sup>22</sup> Solo per citare alcuni esempi, si ponga mente, oltre alla saga relativa agli obblighi vaccinali già menzionata, alla giurisprudenza costituzionale nel caso Di Bella (sent. n. 185/1998), alla nota pronuncia n. 282/2002 (relativa alla legge piemontese sull'elettroshock), alle sentenze che hanno progressivamente cambiato i connotati della legge n. 40/2004 in materia di procreazione medicalmente assistita (in particolare, *inter multis*, le sentt. nn. 151/2009, 162/2014, 96/2015 e 84/2016), senza tralasciare la pronuncia sull'appropriatezza prescrittiva, la n. 169/2017, e molte altre ancora. In argomento, senza pretese di completezza, oltre alla letteratura già citata cfr. S. PENASA, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2015, 271; ID., *Nuove dimensioni della ragionevolezza? La ragionevolezza scientifica come parametro della discrezionalità legislativa in ambito medico-scientifico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 16 giugno 2014; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018; G. RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, 2020.

<sup>23</sup> Rappresentano un significativo esempio di tal genere di pronunce le sentenze relative alla tassazione delle sigarette elettroniche (sentt. nn. 83 del 2015 e 240 del 2017), la sentenza sul caso Ilva (n. 85/2013) e le sentenze già citate relative alla regolamentazione dell'emergenza sanitaria, in particolare la sent. n. 198/2021.

<sup>24</sup> Afferma condivisibilmente A. IANNUZZI, *Istruttoria e valutazioni tecnico-scientifiche*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2017, 16: «una legge contenente valutazioni tecnico-scientifiche, sorretta evidentemente da volontà politica, se non si fonda su una solida base scientifica può essere illegittima perché irragionevolmente contrastante con il fatto scientifico assunto come rilevante dalla Corte».

Una volta accertata la conformità della scelta normativa con il dato scientifico, dunque, si completa il giudizio di ragionevolezza: nel caso della previsione dell'obbligo vaccinale, come si è detto, questo attiene alla valutazione dell'*an* della soluzione che impone il trattamento (rispetto all'alternativa rappresentata dalla mera raccomandazione), mentre in altri ambiti è necessaria a valutare la soluzione scelta dal legislatore nel ventaglio di quelle possibili<sup>25</sup>.

Nel nostro caso, la costruzione del parametro scientifico appare cristallina nelle motivazioni della sentenza n. 14: la Corte deve accertare se il legislatore «si sia tenuto all'interno di un'area di attendibilità scientifica, alla luce delle migliori conoscenze raggiunge in quel momento storico, quali definite dalle autorità medico-scientifiche istituzionalmente preposte»<sup>26</sup>. L'accertamento dell'aderenza alle opinioni delle istituzioni scientifiche sull'efficacia del vaccino e sull'idoneità sull'obbligo rispetto alla finalità di ridurre la circolazione del virus porta la Corte a concludere per la «non irragionevolezza del ricorso ad esso», a maggior ragione nei confronti degli esercenti le professioni sanitarie<sup>27</sup>. Il motivo per cui l'obbligo selettivo è efficace soprattutto per questa specifica categoria di lavoratori riguarda, da un lato, il fatto che essi siano maggiormente esposti al contagio e, dall'altro lato, il loro dovere professionale di proteggere quanti entrano con loro in contatto, anche al fine di evitare la sospensione di servizi essenziali<sup>28</sup>.

La verifica della non irragionevolezza della scelta legislativa di introdurre l'obbligo vaccinale selettivo si completa con la lettura delle motivazioni della sentenza n. 15. Dopo aver ripreso i

---

<sup>25</sup> Come avviene, in materia di procreazione medicalmente assistita, ad esempio, con la sentenza n. 151/2009, oppure nella sentenza n. 84/2016, dove l'impossibilità di individuare una soluzione costituzionalmente obbligata fra quelle possibili conduce la Corte a decidere per la non ammissibilità della questione.

<sup>26</sup> Corte cost., sent. n. 14/2023, par. 8.2 c.i.d. L'effettiva verifica del rispetto del dato scientifico, nella sentenza n. 14/2023 avviene nei punti 9, 10, 11 del considerato in diritto, nei quali la Corte richiama testualmente i contributi elaborati da AIFA, dall'Istituto Superiore di Sanità e dal Ministero della salute, senza tralasciare di ricostruire pure il procedimento di immissione in commercio condizionata, dal quale però si desume la preponderanza dei benefici del vaccino rispetto ai suoi rischi. Per una ricostruzione di tale specifico procedimento, anche nello svolgersi delle relazioni tra AIFA e organismi europei omologhi, cfr. F. FIGORILLI, *Il difficile equilibrio tra tecnica, politica e regolazione nella campagna vaccinale anti Covid*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2021, 1011.

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 14/2023, par. 11 c.i.d.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 14/2023, par. 12 c.i.d. Torneremo *infra* sui profili di interesse delle obbligazioni professionali, in termini di tutela anche dei terzi e di prevenzione; per ora, preme evidenziare come tali doveri prescindano la natura (pubblica o privata) del rapporto di lavoro, ma debbano necessariamente attenere all'aspetto sostanziale. Resta, ancora, in sospenso la questione che ha condotto alla sentenza n. 16, sebbene si possa sin d'ora anticipare come l'obbligo esteso a tutte le categorie di professionisti sanitari non potesse che rappresentare l'unica soluzione operativamente effettiva, stante l'impossibilità per gli ordini professionali o per qualunque altro organismo a ciò preposto di verificare, in concreto, le modalità di svolgimento dell'attività da parte di un libero professionista. Circa la definizione a livello normativo dell'obbligo vaccinale contro il Covid per una determinata categoria di lavoratori, si veda B. LIBERALI, *Vaccinazioni contro il Covid-19 e green pass: profili costituzionali e problemi definitivi*, in P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Napoli, 2022, 440.

precedenti più significativi in materia<sup>29</sup>, valorizzando il necessario rigore che il legislatore deve adottare nella verifica dello stato delle conoscenze scientifiche, per tramite del dialogo con i competenti organismi istituzionali, il giudice delle leggi rimarca l'esistenza del proprio ruolo nello svolgimento del sindacato di legittimità su tali norme. In tutti quei casi in cui la scelta legislativa si fonda su riferimenti scientifici, dovere della Corte è verificarne – come si è già anticipato – l'attendibilità, in modo da escludere che il basamento a partire dal quale si costruisce la scelta normativa sia «incontrovertibilmente erroneo»<sup>30</sup>.

Si può, dunque, concludere, rilevando come il giudizio sulla non irragionevolezza scientifica, finalizzato a verificare la legittimità dell'*an* dell'intervento normativo, si componga di due parti, ossia la verifica di attendibilità scientifica e l'accertamento della coerenza normativa. Mentre la prima parte è volta ad accertare l'attendibilità dei dati scientifici che rappresentano il fondamento della soluzione normativa oggetto di giudizio, nella seconda parte del giudizio si raffrontano questi dati attendibili con la soluzione normativa elaborata, per accertare la coerenza di quest'ultima rispetto alle risultanze scientifiche in quel momento acclamate<sup>31</sup>. La conseguenza naturale di tale struttura argomentativa porta a valorizzare il fattore scientifico (acquisito per tramite degli organismi istituzionali a ciò preposti) quale parametro per sindacare la ragionevolezza delle leggi che incidono sulla salute umana e, dunque, indirettamente come parametro stesso di costituzionalità della decisione<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 15/2023, par. 10.3.2 c.i.d., ove la corte cita i celebri passaggi delle sentenze nn. 5/2018, 282/2002 e 162/2014, in base ai quali, come è noto, l'esercizio della discrezionalità del legislatore, in ambiti attinenti alla salute, deve essere vagliato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica, tenendo in considerazione le acquisizioni sempre in evoluzione, della medicina. In tali campi, infatti, non sono ammesse valutazioni di pura discrezionalità del legislatore (che sfocerebbero in scelte arbitrarie e, dunque, non ragionevoli), ma si deve fondare sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche acquisite, tramite il necessario apporto degli organismi istituzionali a ciò preposti.

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 15/2023, par. 10.3.3 c.i.d.

<sup>31</sup> Simile struttura di giudizio è adottata anche dal Consiglio di Stato, nella già citata sentenza n. 7045/2021, in particolare nei punti 27-30 delle motivazioni, ove il giudice amministrativo esercitando il proprio sindacato sull'esercizio della discrezionalità tecnica, rileva dapprima che le risultanze scientifiche dimostrano l'efficacia del vaccino e, poi, che la «riserva di scienza» che caratterizza le decisioni pubbliche in materia di salute impone l'inevitabile bilanciamento tra valori che deve superare il vaglio di ragionevolezza e proporzionalità.

<sup>32</sup> Come già efficacemente sostenuto da S. PENASA, *Verso una teoria della ragionevolezza scientifica: parametro costituzionale o metodo legislativo?*, in B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, 2022, 131.

### 3.2. La valutazione del *quomodo* dell'intervento: il giudizio di proporzionalità

Una volta compiuta la scelta sull'*an*, ossia sull'introduzione o meno dell'obbligo vaccinale, resta ancora aperto uno spazio di sindacato di costituzionalità relativo al *quomodo* dell'intervento. Fra le tante modalità di intervento possibili, infatti, è necessario valutare se il legislatore abbia selezionato le misure più idonee e complessivamente quelle con l'impatto minore possibile sulla salute individuale.

A questo riguardo, due possono essere le vie da percorrere. Da un lato si può indagare la funzionalità della fonte utilizzata ma, nell'ambito dei trattamenti sanitari – come vedremo infra –, la riserva di legge prevista dall'art. 32 Cost. vincola indubabilmente l'intervento normativo. Dall'altro lato, si può valutare la soluzione sostanziale adottata, tanto in termini di selettività dell'obbligo (riservato, come è noto, solo ad alcune categorie professionali, progressivamente ampliate) quanto dal punto di vista del fattore temporale.

Sebbene nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, in termini generali, risulti sfuggente l'impiego di un test di proporzionalità puro o strutturato, come invece accade di rilevare con maggiore frequenza nelle pronunce del Tribunale costituzionale tedesco, della Corte Suprema canadese o della Corte Europea dei diritti dell'uomo<sup>33</sup>, in questa occasione pare potersi distinguere un momento argomentativo dedicato al giudizio di ragionevolezza e uno dedicato a quello di proporzionalità. Come si è anticipato, la scissione tra queste due fasi di giudizio può essere individuata nella necessità di valutare, prima, la legittimità della scelta di prevedere l'obbligo vaccinale (cui abbiamo fatto riferimento in termini di *an*) e, una volta accertato questo, la congruità della misura adottata (ossia il *quomodo*, che corrisponde al giudizio di proporzionalità).

A conferma di una tendenza piuttosto ricorrente nella giurisprudenza costituzionale italiana, comunque, anche nelle sentenze n. 14 e n. 15, il giudizio di proporzionalità si manifesta come «destrutturato»<sup>34</sup>, anche perché resta tanto legato al giudizio di ragionevolezza, da risultare a tratti

<sup>33</sup> Si veda in argomento F. FALORNI, *Verso una compiuta elaborazione del "test di proporzionalità"? La Corte Costituzionale italiana al passo con le altre esperienze di giustizia costituzionale*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, 5317, secondo il quale: «Tendenzialmente, ragionevolezza e proporzionalità sono impiegati in maniera fungibile l'uno rispetto all'altro, alla stregua di due sinonimi».

<sup>34</sup> M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti Costituzionali italiana, portoghese e spagnola svoltasi a Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 Ottobre 2013, consultabile sul sito della Corte Costituzionale [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 14, secondo la quale

difficilmente scindibile da esso. Tuttavia, soprattutto in alcuni passaggi della sentenza n. 14, compaiono alcuni elementi che suggeriscono un certo apprezzamento da parte del giudice costituzionale per il rigore argomentativo che contraddistingue il giudizio di proporzionalità tipico delle giurisdizioni straniere. Superata, quindi, la verifica di coerenza scientifica della legge e valutata l'idoneità dell'obbligo per gli operatori sanitari rispetto alla finalità di ridurre la circolazione del virus (elementi che la Corte ascrive al giudizio di ragionevolezza), il giudice delle leggi passa ad esaminare la proporzionalità (in senso stretto, si potrebbe dire), delle misure adottate. Con ciò ci si riferisce, come già anticipato, al *quomodo* dell'intervento, ossia alla necessità che la misura adottata dal legislatore sia la meno restrittiva rispetto agli altri diritti in gioco e stabilisca oneri non eccessivi<sup>35</sup>.

A tal fine, gli elementi che la Corte costituzionale prende complessivamente in considerazione (cioè, sia nella sentenza n. 14 che nella n. 15) sono di triplice natura e riguardano (i) l'insostenibilità di misure alternative, quale l'effettuazione periodica del tampone o di altri test diagnostici (ii) le conseguenze del mancato assolvimento dell'obbligo, ossia la sospensione dal lavoro e (iii) il fattore tempo.

Quanto al primo aspetto, giova evidenziare quanto al giudice delle leggi stia a cuore la sostenibilità del sistema sanitario: la sottoposizione frequente (quasi quotidiana) a test diagnostici, infatti, rappresenterebbe uno sforzo intollerabile per il Servizio sanitario nazionale, oltre a comportare costi economici, umani e strumentali inammissibili<sup>36</sup>. A ciò si aggiunga il fatto per cui

---

«l'elaborazione e la sistematizzazione di una sequenza di standard di giudizio disposti in progressione, paragonabile alle quattro fasi del giudizio sulla proporzionalità, così diffuso in altre esperienze».

<sup>35</sup> La chiarezza argomentativa del passaggio è tale da meritare di essere citata testualmente: «quando si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”». Corte cost., sent. n. 14 del 2023, punto 13 del considerato in diritto. Vale la pena di evidenziare come la Corte citi i propri precedenti nei quali ha impiegato, in modo più o meno (de)strutturato tale tecnica di giudizio, fra cui la sentenza n. 1/2014 (sulla legge elettorale). Circa il giudizio di proporzionalità si veda anche G. PINO, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion pratica*, 2014, 541.

<sup>36</sup> La lettura combinata dei rilevanti punti della sentenza n. 14 (punto 13.1 del considerato in diritto) e della sentenza n. 15 (punto 11.3 del considerato in diritto) restituisce la doverosità costituzionale di tutelare l'equilibrio complessivo del Servizio sanitario. A questo riguardo, per esempio, la Corte ribadisce come sia del tutto irrilevante che i tamponi possano effettuarsi a pagamento a carico dell'interessato presso le farmacie: questo solo fatto esporrebbe tali strutture ad un ulteriore sforzo. Cfr. Corte cost., sent. n. 171/2022, con cui è stata ritenuta non irragionevole la scelta legislativa di affidare il servizio dei tamponi esclusivamente alle farmacie (e non anche alle parafarmacie), proprio per mantenere l'accertamento della presenza del virus all'interno del servizio sanitario nazionale.

questi test non assolvono al medesimo obiettivo, dal momento che puntano a verificare (anche con un certo margine di ritardo) se vi sia un'infezione in atto, mentre, come è noto, la vaccinazione riduce la diffusione del contagio e i rischi di contrarre la forma grave della malattia. Da questo punto di vista, pertanto, non solo risulta soddisfatta la verifica della proporzionalità, ma ogni altra misura si dimostra inefficace al raggiungimento dello scopo e decisamente fuori misura.

Il secondo aspetto riguarda le conseguenze del mancato adempimento e, segnatamente, il fatto che la sospensione del lavoratore non vaccinato dal lavoro non sia propriamente configurabile come una sanzione, quanto piuttosto come la «conseguenza calibrata» strettamente funzionale a ridurre il rischio di circolazione del virus. In base a tale assunto, dunque, la sospensione si dimostra – proprio in ossequio al giudizio di proporzionalità in senso stretto – la miglior misura possibile per contemperare l'esigenza di raggiungere lo scopo che il legislatore si prefigge con la minor invasività possibile dell'intervento: al mutare delle condizioni epidemiologiche e, in ogni caso, spirato il termine espressamente previsto dalla norma, l'obbligo decade e il lavoratore viene reintegrato. Non essendo qualificabile quale sanzione in senso stretto, la sospensione del lavoratore viene efficacemente definita come espressione dell'obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro, «con valenza integrativa del contenuto sinallagmatico del contratto individuale di lavoro»<sup>37</sup>.

Da questo punto di vista, dunque, potrebbe quasi sostenersi come la sospensione sia un obbligo del datore di lavoro, non la sanzione per il lavoratore il quale, tuttavia, essendosi consapevolmente e per libera scelta sottratto a un dovere previsto *ex lege* perde il diritto alla retribuzione per il periodo relativo al mancato adempimento delle proprie mansioni. Sebbene la Corte non tocchi l'argomento, non si può che pervenire alle medesime conclusioni anche con riguardo al lavoratore libero professionista, stante l'obbligo di vigilanza incombente sui rispettivi ordini professionali<sup>38</sup>.

Il terzo aspetto che completa la valutazione di proporzionalità delle misure di cui al d.l. n. 44/2021 e ss.mm. attiene al fattore tempo, sia in termini di necessaria tempestività dell'intervento normativo per fronteggiare la pandemia, sia dal punto di vista della caducità dell'obbligo. Quanto al primo elemento – e come già espresso dalla Corte nella prima pronuncia attinente all'emergenza

---

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 15/2023, par. 12.1 c.i.d.

<sup>38</sup> Vedasi le considerazioni già espresse con riguardo alla sentenza n. 16/2023.

epidemiologica – l’efficacia degli interventi del legislatore si misura inevitabilmente attraverso la loro rapidità, soprattutto della peculiarità del contesto<sup>39</sup>.

La necessaria tempestività dell’intervento si declina tanto in termini di efficacia delle misure adottate, quanto dal punto di vista di necessaria corrispondenza tra scelta normativa e stato *attuale* delle conoscenze scientifiche, nella «consapevolezza della loro fisiologica provvisorietà»<sup>40</sup>. Tale assunto, nell’argomentazione del giudice delle leggi, si lega ancora alla valutazione della ragionevolezza della misura adottata; eppure, a ben vedere, esso impinge anche il giudizio di proporzionalità, dal momento che è proprio nella corrispondenza tra immediatezza dell’intervento e conoscenze scientifiche che si misura l’adeguatezza teleologica della soluzione normativa impugnata. È inevitabile, nelle parole della Corte, la transitorietà di queste misure, non solo a motivo della situazione pandemica, oggettivamente emergenziale, ma anche (e soprattutto) per via della perpetua evoluzione dello stato delle conoscenze scientifiche in materia, che determina la potenziale caducità di ogni decisione attinente alla salute umana, che non può che essere rivista al mutare delle circostanze<sup>41</sup>. Applicato allo scrutinio di proporzionalità, il fattore tempo diviene un elemento di valutazione dell’adeguatezza della misura, dal momento che proprio la sua durata predeterminata (sebbene progressivamente modificata – appunto – in virtù dell’andamento della curva epidemiologica) dimostra la volontà del legislatore di limitare un’eccessiva inferenza nell’autodeterminazione individuale<sup>42</sup>.

Questioni attinenti al rapporto tra situazione emergenziale e intervento legislativo si erano già poste, con specifico riguardo al contesto pandemico, nella citata pronuncia del Consiglio di Stato del 2022 e, in riferimento alla scelta della fonte con cui intervenire in ambito vaccinale, nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2018. A tal riguardo, giova evidenziare come, da un lato, il supremo organo della giustizia amministrativa leghi l’esigenza di rapidità dell’intervento legislativo ad un’oculata applicazione del principio di precauzione, ribadendo la possibilità di tornare a rivedere la direzione della decisione al mutare del quadro epidemiologico<sup>43</sup>. Rispetto,

---

<sup>39</sup> Ci si riferisce a Corte cost., sent. n. 37/2021, relativa alle disposizioni legislative della Regione autonoma Valle d’Aosta, giudicate illegittime dalla Corte costituzionale.

<sup>40</sup> Corte cost., sent. n. 14/2023, par. 8.2 c.i.d.

<sup>41</sup> Come già espresso nella sentenza n. 5/2018, relativa agli obblighi vaccinali per i minori.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. n. 14/2023, par. 13.3 c.i.d. e sent. n. 15/2023, par. 11.4 c.i.d.

<sup>43</sup> Cons. St., sent. n. 7045/20232, par. 30.7. Lo spazio della trattazione non consente di approfondire ulteriormente sul punto, per il quale si rimanda a V. DE SANTIS, *L’obbligo vaccinale nella società della sfiducia. Considerazioni intorno alla sent. del Consiglio di Stato, III sez. 20 ottobre 2021, n. 7045*, cit., in partic. 291.



invece, alla sentenza sugli obblighi vaccinali per le persone minori di età, si può ricordare come la Corte ritenne allora che le valutazioni operate da Governo, prima, e Camere, poi, non avessero «ecceduto i limiti dell'ampio margine di discrezionalità che spetta loro, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., nel valutare i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto-legge in materia»<sup>44</sup>. Alla luce di ciò e con specifico riguardo alla condizione epidemiologica, non vi è ragione per dubitare dell'adeguatezza della fonte legislativa prescelta per stabilire l'obbligo, anche in considerazione di quanto la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare con riferimento alle fonti di normazione dell'emergenza<sup>45</sup>.

Considerati, dunque, soddisfatti tutti i criteri per valutare la proporzionalità dell'intervento normativo, tanto con riferimento alle modalità di previsione dell'obbligo vaccinale, quanto con riferimento alle conseguenze di questo sullo *status* del lavoratore che si sottrae a tale dovere, la Corte non rileva *vulnus* costituzionali rispetto ai parametri evidenziati nelle ordinanze di rimessione.

#### **4. Idoneità della fonte e natura della riserva di legge quali strumenti funzionali a consolidare l'effettività del diritto all'indennizzo e il principio del consenso**

Queste ultime considerazioni attinenti all'idoneità dello strumento del decreto-legge per intervenire in ambito vaccinale consentono di evidenziare un ulteriore elemento emergente dalle pronunce *de quibus*, che attiene alla natura della riserva di legge prevista dall'art. 32 Cost. La questione è affrontata direttamente nella sentenza n. 25, con riguardo alla determinazione del trattamento vaccinale cui si deve sottoporre il militare destinato ad una missione; la questione è, tuttavia, importante anche per le altre sentenze prese in considerazione, sia dal punto di vista della

---

<sup>44</sup> Corte cost., sent. n. 5/2018, par. 6.3 c.i.d. In commento alla sentenza e a questo profilo, cfr. A. IANNUZZI, *L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in *ConsultaOnline*, n. 1, 2018, in partic. 94 ss.; M. TOMASI, *Lo stato dell'arte sugli obblighi vaccinali all'indomani della sentenza costituzionale n. 5 del 2018*, in *Studium iuris*, n. 7, 2018, 819 ss. e ID., *Politiche vaccinali, decretazione d'urgenza e rapporti fra Stato e Regioni*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 6, 2018, 874.

<sup>45</sup> Il riferimento è, naturalmente, a Corte cost., sent. n. 198/2021. In argomento si veda, *inter multis*, S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, 683.

specificità della riserva di legge, rinforzata per contenuto (il rispetto della persona umana), che caratterizza il secondo comma dell'art. 32 Cost., sia con riguardo alla scelta delle fonti con cui normare l'emergenza pandemica<sup>46</sup>.

Questo profilo, soprattutto nella prospettiva della lettura “unitaria” delle sentenze *de quibus* che si vuole proporre in questa sede, è di fondamentale importanza per completare il quadro degli aspetti di rilievo della giurisprudenza costituzionale sui vaccini e, *amplius*, sulle scelte pubbliche per la tutela del diritto alla salute. Da un lato, infatti, l'attenzione alla specificazione della tipologia di riserva di legge prevista dall'art. 32 Cost. è funzionale a distinguere i trattamenti sanitari obbligatori da quelli coercibili. Tale profilo, accanto alle implicazioni di carattere ordinamentale e attinenti alle fonti del diritto, consente anche – come vedremo – di confermare la necessità dell'adesione della persona al trattamento proposto (per quanto obbligatorio per legge) per tramite del consenso informato. In secondo luogo, lavorare sulla natura relativa della riserva di legge in parola permette alla Corte di chiarire anche un presupposto necessario per l'esercizio del diritto all'indennizzo in caso di danni da vaccinazione, ossia la determinazione dei trattamenti cui sottoporsi.

Il punto di partenza per porre in efficace collegamento questi nodi è rappresentato dal secondo comma dell'art. 32 Cost. Come è noto, ai fini della previsione di un trattamento sanitario obbligatorio, è necessario l'intervento della fonte primaria. La Costituzione, almeno espressamente, non fa riferimento alla necessità di una legge formale, ma si preoccupa piuttosto di vincolare il

---

<sup>46</sup> Quanto a quest'ultimo aspetto, in particolare, il dibattito in dottrina è stato molto animato, soprattutto nelle prime fasi della pandemia. La possibilità, infatti, di limitare l'esercizio e il godimento di diritti fondamentali ha destato non poche preoccupazioni, in considerazione della situazione inedita che si stava fronteggiando, della particolare rigidità delle misure adottate e della centralità del Governo nella regolazione dell'emergenza, che trovava espressione anche nella relazione tra decreti legge e d.P.C.M. Sul punto specifico della riserva di legge e dell'emergenza, v., senza pretese di completezza, A. ARCURI, *Cose vecchie e cose nuove sui d.p.c.m. dal fronte (...dell'emergenza coronavirus)*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2020, in partic. 253; A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2021, 1; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, 1491; G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, 565; R. DI MARIA, *Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di Covid-19: una questione non soltanto di “principio”*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, 507; E. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del Governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, 63; M. D'AMICO, *La pandemia Covid-19 e la tenuta dello stato costituzionale*, in B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, cit., 392. La tematica è, peraltro al centro della sentenza della Corte cost. n. 198/2021, relativa – appunto – al rapporto tra decreto-legge e d.P.C.M. nella normazione dell'emergenza sanitaria. In argomento cfr. M. VITTORI, *I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti (riflessioni non ancora desuete a margine di Corte costituzionale sent. n. 198/2021)*, in *Consulta Online*, n. III, 2022, 1345.

contenuto dell'intervento normativo al rispetto della persona umana<sup>47</sup>. Sebbene non sia mancato in dottrina chi, proprio alla luce della scelta di introdurre la vaccinazione obbligatoria contro il Covid-19 con lo strumento del decreto-legge<sup>48</sup>, abbia evidenziato come alla riserva di legge *ex art. 32 Cost* si debba attribuire anche la natura di riserva procedimentale a favore della legge formale, come si è già evidenziato, tanto le sentenze qui in commento, quanto il precedente rappresentato dalla sentenza n. 5/2018 paiono puntare nella direzione opposta.

Si rende, tuttavia, necessaria una precisazione. Nella sentenza n. 25, infatti, la Corte specifica che la riserva di legge in parola, pur essendo relativa, risulta essere rinforzata per contenuto<sup>49</sup>: ne deriva che, al momento dell'introduzione di un trattamento sanitario obbligatorio, il legislatore deve soddisfare il requisito del necessario rispetto della persona umana. Alla Corte costituzionale, in caso di scrutinio di legittimità, spetterà quindi verificare se tale vincolo contenutistico risulti rispettato dalla fonte primaria, in aggiunta ai criteri già specificati *supra* con riferimento al vantaggio per la salute sia individuale che collettiva, alla tollerabilità degli eventuali effetti collaterali e alla previsione di un indennizzo in caso di danno alla salute. Qualora, però, il trattamento sanitario in questione non sia configurabile solo come *obbligatorio*, ma anche come *coattivo*, allora alla previsione di cui all'art. 32, si sommano le garanzie previste per la libertà personale, *ex art. 13 Cost.* La riserva di legge, in quei casi, non sarà più relativa, ma assoluta e, di conseguenza al legislatore spetterà stabilire pure i casi e i modi in cui siffatto trattamento debba essere imposto al soggetto<sup>50</sup>.

La disciplina della vaccinazione obbligatoria ricade senza alcun dubbio, però, nella prima ipotesi, non potendosi affatto configurare come trattamento coercibile: colui che si sottrae all'obbligo, infatti, va incontro alla sanzione prevista ma non è coartato al trattamento. Ne deriva che il completamento della fonte primaria per tramite di una fonte secondaria è legittimo. Risulta tuttavia evidente come la fonte primaria non possa «ridursi ad una prescrizione normative "in

<sup>47</sup> Sull'istituto della riserva di legge, in termini generali, cfr. G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Torino 2019; M.P. IADICICCO, *La riserva di legge nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento interno e comunitario*, Torino, 2007; R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, 1989, 1215 ss.; A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1969.

<sup>48</sup> Ci si riferisce, nello specifico, ad A. MANGIA, *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, cit., 452.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 25/2023, par. 7 c.i.d.

<sup>50</sup> La Corte costituzionale se ne è occupata recentemente anche nella sentenza n. 22 del 2022, in materia di assegnazione del condannato alle REMS, in particolare al punto 5.3.1 c.i.d.

bianco”», poiché questo lascerebbe liberi i margini dell’azione amministrativa, in violazione del principio di legalità<sup>51</sup>.

Sulla relazione tra la riserva di legge assoluta prevista per la tutela dei diritti fondamentali (art. 13 Cost.) e quella relativa ex art. 32 Cost., peraltro, la Corte costituzionale ha avuto occasione di ragionare recentemente, con riferimento alle norme emergenziali. Nella sentenza relativa alla c.d. quarantena obbligatoria, in maniera sostanzialmente analoga a quanto presente nelle motivazioni della sentenza n. 25/2023, il giudice delle leggi distingue il profilo dell’obbligatorietà da quello della coercizione e osserva come l’obbligo di non uscire dalla propria abitazione se positivi al Covid-19 «non restring[a] la libertà personale, anzitutto perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia»<sup>52</sup>. Si mantiene, quindi, un importante elemento di coerenza tra norme ordinarie e norme dell’emergenza.

Inoltre, sempre con riguardo al corretto impiego della riserva di legge, la necessaria determinazione dei trattamenti sanitari obbligatori si pone a garanzia e completamento dell’esercizio della discrezionalità tecnica e vincolata da parte del legislatore sulla quale, come si è visto, la Corte ha specificato la struttura del proprio giudizio. In altre parole, il fatto che sia necessario specificare a quali vaccinazioni e trattamenti la persona si deve sottoporre è funzionale a consentire alla Corte di verificare il rispetto dello stato delle conoscenze scientifiche e dei dati epidemiologici da parte del legislatore. Senza l’indicazione di quali siano i trattamenti obbligatori, infatti, per la Corte non è possibile svolgere lo scrutinio sulla ragionevolezza scientifica della legge di cui sopra si è trattato.

La necessità della determinazione dell’individuazione dei trattamenti vaccinali cui sottoporsi, poi, può essere letta anche a completamento del principio di piena effettività dell’indennizzo stabilito nella sentenza n. 35/2023. Come si è già anticipato, in quest’ultima pronuncia la Corte ha previsto che, nell’ipotesi in cui il diritto all’indennizzo sia stato esteso ad una determinata

---

<sup>51</sup> Su questo passaggio e sulla necessaria determinatezza dei contenuti della fonte primaria si veda anche Corte cost. sent. n. 115/2011, in tema di ordinanze contingibili e urgenti, su cui G. MELONI, *Le ordinanze (forse non solo) ordinarie dei sindaci in materia di sicurezza urbana tra legalità sostanziale e riserve relative*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2011, P. CERBO, *Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 215.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. n. 127/2022, par. 4.1 c.i.d. su cui M. FERRARA, *La quarantena obbligatoria come «istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale» (Corte Cost., sent. n. 127/2022) e il ruolo della Corte Costituzionale nella fase di metabolizzazione dell’emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6, 2022, 337.

vaccinazione in un secondo momento, alla persona l'azionabilità di tale diritto (che la legge limita non arbitrariamente ad un periodo di tre anni) spetta dal momento in cui l'avente diritto abbia conoscenza del danno e della sua indennizzabilità<sup>53</sup>. Con ciò, evidentemente, si riporta in condizioni di piena effettività chi, pur avendo conoscenza del danno, non poteva azionarlo, non essendo stata ancora riconosciuta la relativa possibilità di chiedere l'indennizzo<sup>54</sup>. Sebbene la fattispecie concreta da cui muove questo caso abbia ad oggetto una vaccinazione che, all'epoca dei fatti non era obbligatoria, ma solo raccomandata (ragion per cui si crea una scissione temporale tra la conoscenza del danno e la consapevolezza della sua indennizzabilità), appare evidente come la chiarezza e precisione della norma siano fattori che concorrono a costruire l'effettività dei diritti individuali collegati alle tutele che il legislatore mira a realizzare.

Il diritto all'indennizzo, come si è visto, è stato riconosciuto quale necessario e imprescindibile requisito di legittimità dell'introduzione legislativa di un obbligo vaccinale. Da questo punto di vista, la necessità che sia la legge a determinare quali siano i trattamenti effettivamente obbligatori, consente di verificare il soddisfacimento della riserva di legge ex art. 32 Cost. e di avere certezza delle situazioni e dei rapporti giuridici derivanti dal tale imposizione normativa. Con riguardo all'indennizzo, si noti, la Corte costituzionale ha negli anni valorizzato il principio di solidarietà al punto da estendere questo diritto anche alle vaccinazioni meramente raccomandate, proprio a motivo della necessità che la collettività si faccia carico dei danni patiti da coloro che, sottoponendosi all'immunizzazione per proteggere la salute propria e altrui, lo abbiano fatto con un senso di responsabilità nei confronti della comunità, tale da non limitarsi ad ottemperare ad un mero obbligo. In questi casi, a maggior ragione, secondo il giudice delle leggi, è opportuno riconoscere il peso sofferto dalla persona tramite l'estensione dell'indennizzo<sup>55</sup>. Di conseguenza è inevitabile che, una volta aperta la strada all'indennizzabilità delle vaccinazioni meramente raccomandate, vengano progressivamente rimossi quei (più o meno) evidenti limiti all'effettività di tale diritto, al fine di una piena realizzazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza.

---

<sup>53</sup> Corte cost., sent. n. 35/2023, par. 8 c.i.d.

<sup>54</sup> Nel caso di specie, si trattava della vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia, a cui è stato esteso il diritto all'indennizzo grazie alla sentenza della Corte cost., n. 107/2012.

<sup>55</sup> Come affermato in Corte cost., sent. n. 268/2017, sui cui L. PRINCIPATO, *La parabola dell'indennizzo, dalla vaccinazione obbligatoria al trattamento sanitario raccomandato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2018, 375.

#### **4.1. Vaccini obbligatori e principio del consenso**

Le considerazioni riguardanti la natura della riserva di legge di cui all'articolo 32 Cost. e le distinzioni che la Corte costituzionale ha operato tra trattamenti obbligatori e coercibili consentono di giungere all'ultimo aspetto emergente dalle sentenze in commento, che riguarda il principio del consenso informato. Sebbene sia passato in sordina, anche nelle motivazioni della sentenza n. 14 del 2023, infatti, quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 219 del 2017 assume rilevanza anche con riguardo alla tematica qui in commento.

Nella sentenza di apertura della “suite vaccinale”, infatti, il giudice rimettente dubitava anche del rispetto degli articoli 3 e 21 Cost., poiché le disposizioni sull'obbligo vaccinale non escludevano espressamente l'onere di sottoscrizione del consenso informato. A riguardo, come si è già anticipato, la Corte costituzionale è lapidaria – e altrimenti non avrebbe potuto essere: «L'obbligatorietà del vaccino lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge»<sup>56</sup>.

Al di là di questo semplice e intuitivo profilo, però, il passaggio sul consenso dimostra la funzionalità di tale istituto e a evidenziare i tratti di distinzione tra trattamenti obbligatori e coercibili cui prima si faceva riferimento e, dunque, a costituire la condizione di legittimità dell'intervento medico. In aggiunta, come ricorda la Corte, l'acquisizione del consenso viene preceduta dal momento informativo e permette «la corretta emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale, destinata [...] a valutare l'eleggibilità del soggetto interessato alla vaccinazione».

Con specifico riguardo all'obbligo vaccinale per il personale sanitario, di cui si occupa la sentenza n. 14, inoltre, la scelta espressa e consapevole di sottoporsi all'immunizzazione si lega anche al corretto e trasparente mantenimento della relazione di cura e fiducia tra paziente ed esercenti la professione sanitaria. Si tratta di un profilo posto in luce dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 7045/2021, nella quale si chiarisce come l'autonomia e la responsabilità professionale che costituisce un elemento del rapporto fiduciario del sanitario con il paziente si concretizzi anche nel dovere di tutelare la persona con cui si entra in contatto dal rischio del vaccino. Tale dovere di cura

---

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 14/2023, par. 16.1 c.i.d.

– nelle parole del supremo organo della giustizia amministrativa – «non può lasciare il passo, evidentemente, a visioni individualistiche ed egoistiche, non giustificate in nessun modo sul piano scientifico, del singolo medico che, a fronte della minaccia pandemica, rivendichi la propria autonomia decisionale a non curarsi»<sup>57</sup>.

Solo grazie ad una corretta e compiuta raccolta del consenso, in definitiva, avviene quel momento informativo che consente la costruzione di una scelta e di un'adesione consapevole al vaccino, pur nella sua obbligatorietà, e della valorizzazione dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà richiesti dalla Costituzione<sup>58</sup>.

## 5. Conclusioni: le pronunce sui vaccini in una prospettiva di sistema

In queste pagine si è cercato di mettere in luce i molteplici profili di interesse delle sentenze sui vaccini che hanno impegnato la Corte costituzionale nei primi mesi del 2023, in attesa che vengano discusse e pubblicate le altre questioni ancora pendenti, soprattutto con riguardo alle regole introdotte con la pandemia. Gli spunti che si possono trarre dalle pronunce sono molti, sia dal punto di vista della materia sanitaria e della natura dell'obbligo vaccinale, sia con riguardo alle tecniche di giudizio della Corte, al rapporto tra discrezionalità legislativa e fattore scientifico, all'istituto della riserva di legge e alle fonti per normare situazioni emergenziali.

Ciò che ad una lettura d'insieme delle sentenze commentate, anche in raffronto con i precedenti della Corte sui vaccini e sulla pandemia, pare emergere con un certo nitore riguarda la coerenza dell'approccio del giudice delle leggi, sia in termini di esito sostanziale delle pronunce quanto con riguardo alla strutturazione del giudizio. Sotto quest'ultimo aspetto – e riprendendo le considerazioni svolte in riferimento al giudizio sulla ragionevolezza delle leggi aventi contenuto medico-scientifico e allo scrutinio di proporzionalità – non si può che riprendere quanto

<sup>57</sup> Cons. Stato, sent. n. 7045/2021, par. 32.

<sup>58</sup> Sul valore della relazione di cura, si veda, senza pretese di completezza, M. FOGLIA, *Consenso e cura. La solidarietà nel rapporto terapeutico*, Torino, 2018; AA.VV., *La legge n. 219 del 2017, Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*, in *BioLaw Journal*, n. 1, 2018, 11 ss.; C. DI COSTANZO, *La tutela del diritto alla salute del minore. Riflessioni a margine della legge n. 219/2017*, in *BioLaw Journal*, n. 2019, 299 ss.; P. ZATTI, *Spunti per una lettura della legge sul consenso informato e DAT*, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 2018, 247 ss.; M. PICCINNI, *Biodiritto tra regole e principi. Uno sguardo "critico" sulla l. n. 219/2017 in dialogo con Stefano Rodotà*, in *BioLaw Journal*, n. 2018, 121 ss. Se si vuole L. BUSATTA, *A un anno dalla legge 219 del 2017: La sostenibilità costituzionale della relazione di cura*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 95.

autorevolmente affermato circa il valore della coerenza nelle tecniche di giudizio e nelle motivazioni quale elemento di legittimazione della Corte costituzionale: «L’elaborazione di canoni di giudizio chiari e chiaramente esplicitati alimenta la coerenza, la prevedibilità e la controllabilità delle decisioni, attraverso la motivazione, consolidando l’autorevolezza del giudice delle leggi e ponendolo al riparo dalla sovraesposizione politica»<sup>59</sup>.

Circa i profili sostanziali, poi, l’occasione di consolidare ulteriormente il proprio punto di vista sul rapporto tra legge e scienza permette, in un’ottica di «leale collaborazione istituzionale», cui la Corte ha dimostrato di tenere molto negli ultimi anni, di legittimare e salvaguardare altresì le complesse decisioni che Governo e Parlamento si sono trovati costretti ad adottare nel difficile ed inedito periodo di gestione dell’emergenza pandemica. Ciò si è reso possibile non attraverso una passiva deferenza all’esercizio della discrezionalità legislativa, quanto piuttosto per mezzo dell’accertamento di un responsabile e proficuo dialogo con le istituzioni depositarie del sapere scientifiche e per tramite di una periodica valutazione da parte del legislatore dell’attualità ed effettività delle misure adottate.

Tali considerazioni si completano, in un’ottica di sistema, anche al di fuori della situazione emergenziale: anche nell’ordinarietà, infatti, il decisore pubblico è tenuto al rispetto dei medesimi canoni di ragionevolezza scientifica e non arbitrarietà sui cui da tempo, come si è visto, il giudice delle leggi insiste.

Il corretto e appropriato impiego delle fonti, unitamente al rispetto della riserva di legge, laddove prevista, si dimostra, infine, uno strumento funzionale alla costruzione di un quadro normativo sistematicamente coerente con gli istituti che la Costituzione pone a baluardo dei diritti fondamentali e rispondente ai canoni “evidence-based” e di rigore dei presupposti di esercizio della discrezionalità legislativa che la Corte controlla con il proprio scrutinio.

---

<sup>59</sup> M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., 8.