

Riflessioni su valutazioni politiche e vincoli tecnici in materia vaccinale

*Nicolò Zanon**

THOUGHTS ON POLICY EVALUATIONS AND TECHNICAL CONSTRAINTS ON VACCINATION

ABSTRACT: The article analyses the relationship between the political judgements of the authorities responsible for regulating vaccination and the constraints imposed by 'science' and the technical data available to the decision-maker, also in the light of the way in which this relationship is treated by constitutional jurisprudence. A particular approach is adopted that takes the legislator's freedom of choice as its point of observation and examines the limits of admissibility that technical-scientific and judicial interventions that claim to bind legislative choices in these matters must encounter, precisely in the light of this freedom of choice.

KEYWORDS: Vaccination; COVID-19; political discretion; scientific reasonableness; vaccine mandate

ABSTRACT: Il contributo analizza il rapporto tra valutazioni politiche delle autorità preposte alla regolamentazione delle vaccinazioni e vincoli provenienti “dalla scienza” e dai dati tecnici a disposizione del decisore, anche alla luce del modo in cui questo rapporto è trattato dalla giurisprudenza costituzionale. Si impiega un approccio particolare, che assume come punto di osservazione la libertà di scelta del legislatore e indaga i limiti di ammissibilità che gli interventi tecnico-scientifici e giurisdizionali, che pretendono di vincolare le scelte legislative in queste vicende, devono incontrare, proprio alla luce di quella libertà di scelta.

PAROLE CHIAVE: Vaccinazione; COVID-19; discrezionalità politica; ragionevolezza scientifica; obbligo di vaccinazione

SOMMARIO: 1. L'oggetto della riflessione – 2. La dottrina del condizionamento tecnico della funzione legislativa – 3. L'“area di attendibilità scientifica” e lo spazio per la decisione politica – 4. La responsabilità politica per l'introduzione dell'obbligo e il sindacato della Corte costituzionale.

1. L'oggetto della riflessione

Le riflessioni che seguono sono un tentativo di ragionare sulle leggi che impongono trattamenti sanitari, con un occhio particolare, come è ovvio, alla recente normativa che ha imposto obblighi vaccinali nel periodo pandemico. In particolare, avevo pensato di concentrarmi su un

* *Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano, già giudice della Corte costituzionale. Mail: nicolo.zanon@unimi.it. Contributo su invito.*

profilo specifico, cioè il sindacato di (o sulla) *ragionevolezza scientifica* delle leggi, a partire dalle più recenti sentenze della Corte costituzionale sugli obblighi vaccinali.

Mi accorgo, però, già da questa prima affermazione, di andare incontro ad ambiguità e incertezze definitorie foriere di rischi. Vedo, ad esempio, che il recente studio di Carlo Casonato utilizza il riferimento alla ragionevolezza scientifica secondo classificazioni diverse da quelle utilizzate qui¹. Cautamente, perciò, mi limito a dire che il tema di interesse, per le pagine che seguono, è principalmente quello del rapporto tra valutazioni politiche delle autorità a ciò preposte e vincoli provenienti “dalla scienza” e dai dati tecnici a disposizione del decisore², anche alla luce del modo in cui questo rapporto è trattato dalla giurisprudenza costituzionale.

Vorrei inoltre sottolineare, sempre in via preliminare, che in quel che segue vi è un approccio un po’ diverso da quello tradizionale. Vi è, cioè, un tentativo di mettere in primo piano non già la “dottrina delle Corti”, ma le scelte del legislatore, e quindi dell’autorità politica, al cospetto di rilevanti vicende di natura tecnico-sanitaria. Pertanto, il *focus* non è tanto (o solo) su quel che le autorità democraticamente legittimate possono ricavare dalle sentenze dei giudici. Ma è centrato, semmai, sulla libertà di scelta del legislatore, e delle autorità politiche in genere, in vicende di questo genere. Verte, quindi, sui limiti di ammissibilità che gli interventi tecnico-scientifici e giurisdizionali, che pretendono di vincolare le scelte legislative in queste vicende, devono incontrare, alla luce di quella libertà di scelta.

Non credo sia un approccio nuovo, né particolarmente originale. Ma ne sottolineerei la volontà che lo ispira, quella cioè di consentire alle scelte della democrazia rappresentativa di riprendere, entro certi limiti, il centro della scena: una scena occupata massicciamente da poteri ed organi pretesamente “neutrali”, che invocano il paradigma scientifico come esclusiva forma di legittimità dei loro interventi (e, aspetto non secondario, di legittimazione propria).

2. La dottrina del condizionamento tecnico della funzione legislativa

Sul tema qui in discussione, è però giocoforza partire da un luogo classico della elaborazione giurisprudenziale, che segna anche culturalmente i confini del terreno di gioco.

Nella sentenza 282 del 2002 della Corte costituzionale si leggono queste affermazioni: «*un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, bensì dovrebbe prevedere l’elaborazione di indirizzi fondati sullo stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l’essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico-scientifici, o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica*»³.

In una parte che precede, la sentenza aveva altresì precisato: «*salvo che entrino in gioco altri diritti o doveri costituzionali, non è, di norma, il legislatore a poter stabilire direttamente e specificamente quali*

¹ Cfr. C. CASONATO, *Biodiritto. Oggetto, fonti, modelli, metodo*, Torino 2023, in particolare 308 ss.

² Segnalo le due recenti monografie che si sono occupate del tema: G. RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, 2020, particolarmente 119 ss.; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022, 53 ss.

³

siano le pratiche terapeutiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni. Poiché la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione, la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione».

Interessante è, in effetti, la precisazione sul significato dell'esistenza di *altri diritti o doveri costituzionali*: terreno sul quale il ruolo del legislatore nello stabilire le pratiche terapeutiche ammesse parrebbe tornare ad esser rilevante.

Precisazione a parte (un *obiter*? Un *caveat* per il futuro? Dovremo riparlarne), è stato osservato che questa sentenza detta i lineamenti di una «dottrina del condizionamento tecnico della funzione legislativa» come creazione originale della giurisprudenza costituzionale. Una dottrina che, peraltro, potrebbe essere estesa, con lo stesso fondamento, ad altre aree dell'ordinamento. Perché mai, in effetti, il legislatore, in materia sanitaria, dovrebbe essere vincolato alle risultanze tecniche, mentre potrebbe non esserlo in altri settori? Perché, in altre parole, il sapere giuridicamente rilevante, che condiziona il legislatore, dovrebbe essere solo il sapere medico e non, ad esempio, quello delle scienze economiche o quello di altri ambiti specialistici ancora⁴?

Si tratta di una domanda che già suggerisce di osservare con una certa cautela o, meglio, con una prudente consapevolezza, l'idea del condizionamento tecnico della funzione legislativa. Bisogna, cioè, essere disposti ad accettare la evidente capacità espansiva di questa idea, che potrebbe incidere fortemente sui contenuti di carattere politico dell'attività legislativa, per certi profili trasformata in "funzione" di per sé non più libera nei fini. Se portiamo il ragionamento alle sue estreme conseguenze logiche, insomma, l'estensione della dottrina in esame a tutti i saperi cd. "scientifici" avrebbe come presumibile conseguenza una certa spoliticizzazione uniformante dell'attività legislativa.

Facile l'obiezione: in ambiti connotati dal rilievo del dato tecnico-scientifico, cosa ci si dovrebbe aspettare da un legislatore se non, appunto, il suo adattamento ai canoni della cd. "scientificità"? Osservo, intanto, che tutto questo porta inevitabilmente con sé un notevole appannamento dei profili di responsabilità politica gravanti sul legislatore. In effetti, cosa si potrebbe rimproverare, in termini di responsabilità politica, a un legislatore che, in tesi, si adegua doverosamente ai dati medico-scientifici? Un'attività dovuta o comunque doverosa non può essere fonte di responsabilità politica. Al contrario, questa responsabilità (e forse non solo quella politica, nei nostri tempi) sarebbe automaticamente predicabile in caso di mancato adattamento ai canoni della scientificità.

Non saprei dire con certezza se tutto questo sia un bene.

Il condizionamento tecnico in esame (salvo stabilirne più precisamente significato e portata) può esser percepito come una ovvia e saggia indicazione, nella quale si radica il buon senso delle società avanzate. Non metto in discussione questa saggezza. Mi permetto, però, di avanzare anche un'analisi un poco dissonante, che resta a disposizione di chi vuole continuare a praticare l'arte del dubbio, anche sui temi, come questo, che sembrano fare unanimità e, anzi, impedire o considerare sacrilego, il dubbio stesso. Vedo, cioè, questo condizionamento come un episodio (non so se minore, o invece di notevole rilevanza) del manifestarsi della costante aspirazione delle comunità umane ad una *sfera neutrale*, nel

⁴ A. MANGIA, *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 434.

senso in cui ne ragionava Carl Schmitt⁵. Appartiene agli umani il desiderio di abbandonare il terreno dello scontro politico, delle divisioni e della discordia e di abbracciare un centro di riferimento neutrale nel quale sia possibile quel minimo di accordo e di premesse comuni che permettano sicurezza, evidenza, comprensione e pace. Del resto, la tecnica (qui, i dati medico-scientifici) parrebbe il terreno assolutamente e definitivamente neutrale perché in grado di fornirci informazioni e nozioni sulle quali apparentemente non dovrebbe esserci discordia né conflitto.

Vi è ovviamente in questo desiderio un'aspirazione vana, nutrita da una certa ingenuità. Del resto, il discorso pubblico più avvertito, anche in periodo pandemico, ha sempre provveduto a ricordarci una cosa ben nota: quello dei dati medico-scientifici non è affatto il terreno d'elezione della neutralità. Non solo per la provvisorietà delle conoscenze, che naturalmente evolvono, ma perché è il tema stesso della reale neutralità della scienza a sollevare, invece e paradossalmente, nuovi conflitti. Non mi avventuro oltre perché non controllo il tema. Ma non sarà un caso se la mia Corte, dovendo decidere le questioni di legittimità costituzionale sugli obblighi vaccinali, non si è nemmeno azzardata a immaginare audizioni di scienziati o di virologi (Iddio ne scampi) o comunque di esperti, che pure sarebbero state prospettabili: giacché la stessa scelta fra di essi, nonché quella delle domande da porre loro, sarebbe stata una questione politica (e nient'affatto tecnica!) di massima delicatezza, e avrebbe prevedibilmente scatenato contrasti insanabili.

Ciò posto e archiviato, vorrei però provare a fornire una lettura diversa della dottrina della Corte quale emerge (o meglio, emergeva) dalla sentenza n. 282 del 2002. A mio avviso, questa dottrina, a ben vedere, non sembra dire, come potrebbe apparire, che la politica (la «pura discrezionalità politica del legislatore») non decide liberamente, e che deve bensì aderire alle soluzioni indicate dai dati medico-scientifici. Sembra piuttosto chiedere (o limitarsi a chiedere), innanzitutto, che quella pura discrezionalità sia informata, conosca i dati scientifici, quindi che possa deliberare consapevolmente, ma pur sempre in modo libero.

Non condivido la lettura di chi vede in questo precedente qualcosa di molto di più, cioè le interpretazioni secondo cui in esso sarebbe affermato che i limiti della Costituzione, o della ragionevolezza quale desumibile dalla Costituzione e dai suoi principi, in casi del genere, non sarebbero sufficienti: giacché a questi limiti si aggiungerebbero vincoli tecnico-scientifici decisi dalle autorità preposte.

Ben vero che la sentenza parla di indirizzi *fondati* sullo stato delle conoscenze scientifiche e non è poco. E forse non è errato ritenere che sia qualcosa di più del solo *conoscere* il dato scientifico, e che il sindacato di ragionevolezza scientifica non si esaurirebbe nel controllo del rispetto di un vincolo per così dire procedurale (è stata interpellata la scienza?).

Concordo sul fatto che i dati medico-scientifici possano essere base di partenza («fondamento» in questo senso) e concordo sul fatto che il vincolo che grava sul legislatore è, semmai, quello di non sostituirsi alla scienza. La legge non potrà dire che un trattamento riconosciuto come nocivo fa bene, o, viceversa, che è efficace un trattamento che si è acclarato non esserlo, che è grave una malattia che è lieve o viceversa, ecc⁶. Se la legge invade questi ambiti appartenenti al dominio della scienza medica,

⁵ C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), in trad. it in *Id.*, *Le categorie del politico*, Bologna 1971, 176.

⁶ Come osserva C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, una legge che negasse le conoscenze scientifiche più accreditate, imponendo un trattamento medico nocivo, o

si porrebbe in contrasto non già con la «scienza come parametro di legittimità costituzionale», ma con il diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*, come nel noto caso in cui, in materia di PMA, la legge aveva ritenuto di imporre l'obbligo di creazione di un numero massimo di embrioni nonché quello dell'unico e contemporaneo impianto degli stessi (normativa dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza 151 del 2009).

Ma se questa indebita invasione di ambiti altrui non vi sia, quanto e quale spazio di scelta spetta alla legge?

Ad esempio, se dai dati medico-scientifici emerga che un *virus* circola intensamente nelle scuole tra i giovani, e invece non circola, o circola debolmente nei luoghi di lavoro che ospitano adulti, è chiaro che sarebbe irragionevole e lesiva dell'art. 32 cost. una legge che chiudesse gli uffici e non le scuole. Ma, come anche cercherò di dire meglio più avanti, non sarebbe invece irragionevole una legge che non chiudesse né uffici né scuole. Questo perché, a fronte del dato scientifico che segnala la circolazione del *virus* nelle scuole, credo si possa legittimamente decidere che è più importante, piuttosto che preservarli dalla malattia (per essi meno grave, ci dicono pur sempre i dati!), che i bambini e i ragazzi vadano a scuola, essendo in gioco beni preziosi come la loro educazione e salute mentale. Del resto, non gioca qui, in modo rilevante, la presenza di quei diritti fondamentali richiamati dal caveat della sentenza n. 282 del 2002?

Penso, dunque, che la sentenza n. 282 del 2002 dica queste due cose: che non si può decidere ignorando i dati, e che il legislatore non può sostituirsi agli organismi tecnico-scientifici nelle valutazioni che a questi competono. Gli "indirizzi" politici devono conoscere i dati scientifici e le evidenze acquisite, e non possono invadere il campo della scienza e della medicina. Ma tutto questo non equivale affatto a dire che, quando sono in giuoco anche altri diritti costituzionali, gli indirizzi debbano necessariamente aderire a tali dati e a queste evidenze. Non sono del tutto sicuro, in altri termini, che sia corretto dire che, dopo la sentenza 282 del 2002, il giudizio di ragionevolezza si "nutre" anche dei dati e delle acquisizioni di natura medico-scientifica⁷.

3. L' "area di attendibilità scientifica" e lo spazio per la decisione politica

Un profilo per me rilevante è che il senso di questa pronuncia acquisisce nuova pregnanza se trasportato – molti anni dopo, e certo in un contesto ben diverso – nell'ambito di un giudizio in via incidentale su una legge statale impositiva di un trattamento sanitario, la vaccinazione obbligatoria contro il Covid. La sentenza 14 del 2023 cita la 282 del 2002, ma a me pare che, per alcuni aspetti, la reinterpreti assai. Precisa, intanto, questa recente pronuncia: «[...] la connotazione medico-scientifica degli elementi in base ai quali il legislatore deve operare le proprie scelte non esclude la sindacabilità delle stesse da parte di questa Corte, ma il sindacato riguarda, in tal caso, la coerenza della disciplina con il dato

vietandone uno considerato efficace, sarebbe da considerare incostituzionale, non perché direttamente in contrasto con la scienza, ma perché questo contrasto svelerebbe (indirettamente) una violazione (questa sì incostituzionale) del diritto alla salute.

⁷ Trascuriamo il fatto che nella sentenza 282 del 2002, per vero, molte affermazioni circa il rapporto legislatore-scienza sembrano restare al rango di *obiter dicta*, giacché, alla fine, la legge regionale delle Marche allora in causa viene dichiarata costituzionalmente illegittima per ragioni di incompetenza, cioè per un tipico limite desunto da ciò che la Costituzione in sé stessa stabilisce, e non invece in virtù di un vincolo, per così dire, "esterno".

scientifico posto a disposizione, nonché la non irragionevolezza e la proporzionalità della disciplina medesima».

Qui, in verità, la frase è sibillina, perché contiene due affermazioni ben diverse.

La prima affermazione sembra alludere a un controllo sulla “coerenza” della disciplina legislativa con il dato scientifico (mentre la seconda, come dirò, sembra invece richiamare il “tradizionale” controllo di non irragionevolezza). La prima affermazione è comunque sviluppata nella frase successiva: *«questa Corte accerta, innanzitutto, se il legislatore, nell’esercizio del suo potere discrezionale, si sia tenuto all’interno di un’area di attendibilità scientifica, alla luce delle migliori conoscenze raggiunte in quel momento storico, quali definite dalle autorità medico-scientifiche istituzionalmente preposte».*

Credo che questo sia un passaggio in parte diverso da quel che è affermato nella sentenza del 2002. Nella mia memoria, il riferimento all’area di attendibilità scientifica fu il punto di caduta, e di precario accordo, delle discussioni in camera di consiglio sulla bozza di motivazione della pronuncia, a decisione ormai assunta. Si fronteggiavano prospettive molto diverse: da una parte, la visione di un controllo di coerenza per linee esterne, più rispettoso della libertà legislativa; dall’altra, l’idea per cui il dato medico-scientifico è pressoché direttamente elevato a parametro di legittimità costituzionale. Serpeggiava, in effetti, la tesi per cui i dati scientifici non solo devono poter “nutrire” il parametro desumibile dall’art. 3 Cost., nella valutazione sulla non irragionevolezza della legge, ma sarebbe doveroso elevare direttamente le conoscenze scientifiche del momento, i dati provvisori che esse contengono – che, appunto sono per definizione sempre rivedibili e mutevoli! – a parametro stabile di legittimità costituzionale (detto per inciso: quest’ultima è una scelta che, già solo sotto questo punto di vista, presenta vistosi profili di contraddizione).

Dalle discussioni escono le frasi citate, che forniscono non già l’idea ingenua della scienza come parametro costituzionale, ma qualcosa di più mite (anche se non poi così tanto mite, come vedremo), cioè la prospettiva di un *controllo di “coerenza”*, diretto a verificare se il legislatore, nel prescrivere la vaccinazione obbligatoria per i sanitari, sia appunto rimasto all’interno di questa area di *attendibilità scientifica*. Il che, si badi, implica comunque che, se questa area di attendibilità scientifica viene valicata, se il legislatore esce da tale *perimetro*, ebbene ne dovrebbe derivare l’incostituzionalità della legge (si osservi: le parole *perimetro* e *parametro* non hanno, ai fini qui rilevanti, significati così diversi).

Sottolineo che questa forma di controllo pare diversa da quella prefigurata dalla sentenza n. 282 del 2002: non è un controllo per linee esterne, ma è, con franchezza, un controllo sulla conformità dei contenuti della legge a ciò che si desume dai dati medico-scientifici.

A ragionare in questi termini, ritagliando cioè per il legislatore questo spazio “residuo” e conseguenziale di intervento, dopo che la scienza ha parlato, si può arrivare al risultato di ritenere non solo che l’introduzione dell’obbligo vaccinale non sia costituzionalmente illegittima, ma che essa sia proprio costituzionalmente *doverosa*, ciò che mite non è affatto⁸.

Si verserebbe in una forma di controllo realmente per linee esterne se ci si limitasse a esigere, e a controllare, che il legislatore abbia fatto le sue verifiche, raccolto i dati, ascoltato gli esperti, consultato

⁸ Di nuovo, se ben ricordo, nelle discussioni che, in sede di lettura, hanno riguardato la stessa motivazione della sentenza n. 14 del 2023, le prime versioni di questa contenevano passaggi dai quali si traeva proprio questa idea, cioè che il legislatore avesse ritenuto costituzionalmente “necessario”, alla luce del dato scientifico, introdurre l’obbligo vaccinale.

gli organismi tecnico-scientifici: come, a me pare, prevedeva la sentenza 282 del 2002. Nella sentenza 14 del 2023, invece, l'eventuale fuoriuscita dall'area di attendibilità medico-scientifica è considerata indice di irragionevolezza, quasi sintomo di un eccesso di potere legislativo.

Ebbene, al di là del merito delle questioni di legittimità costituzionale poi decise con la sentenza ora in commento, mantengo riserve su questo modo di configurare il rango dei dati medico-scientifici, il ruolo della Corte, l'ampiezza del perimetro delle legittime scelte legislative e, più in generale, il rapporto tra decisioni politiche e valutazioni di organismi tecnici.

Le autorità politicamente responsabili hanno il potere, e il dovere, di operare scelte, svolgendo valutazioni di bilanciamento fra beni e interessi diversi, perseguendo, nel modo che appare loro migliore, quello che ritengono essere l'interesse generale. Nelle situazioni di emergenza sanitaria, ovviamente, devono conoscere i dati medico-scientifici, e si devono giovare delle migliori conoscenze e degli organismi tecnici a ciò preposti. Ma è fin troppo noto che, dall'inizio dell'emergenza pandemica, si è immediatamente scatenata una fuga dalle assunzioni di responsabilità politico-amministrativa, con annessa delega a comitati tecnico-scientifici, talvolta di dubbia competenza e indipendenza, la cui voce e le cui indicazioni sono progressivamente divenute il *Verbo*, incontestabile e insindacabile (ricordiamolo: sui critici di questa tendenza si addensavano sospetti, anatemi e disprezzo). Ammettiamo che la gravità e la novità drammaticamente *extra ordinem* della situazione di allora spieghino molte di queste tendenze. Ma l'emergenza, a mio avviso, non giustificava tutto neanche allora, come invece si pretendeva. Anche qui, un esempio di natura politico-amministrativa, un poco diverso da quello presentato in precedenza. Da parte di un organismo tecnico-scientifico viene comunicato, a un sindaco di una grande città metropolitana, che è molto probabile che la mancata chiusura delle scuole, di tutti gli esercizi commerciali ecc., possa aggravare e intensificare la circolazione di un *virus* altamente contagioso, con tutte le ovvie conseguenze. Questa autorità pubblica, dunque, sa che la chiusura può giovare a contrastare la diffusione del *virus*; ma essa sa anche che la chiusura ha notevolissimi costi sociali, economici, psicologici: per tutti, per i ragazzi privati dell'istruzione scolastica, per i commercianti rimasti senza entrate, per gli anziani che non sanno dove fare la spesa. La domanda è: appartiene o no a questa autorità pubblica uno spazio di valutazione, per operare un bilanciamento tra beni e interessi alla luce della sua responsabilità politico-amministrativa, oppure l'area di "attendibilità scientifica" entro la quale deve muoversi la obbliga a un provvedimento di chiusura?

La mia risposta la si può intuire. Certo che sì: sono in giuoco, oltre a quello alla salute, anche altri diritti costituzionalmente rilevanti, sui quali, esattamente come avverte la sentenza n. 282 del 2002, il legislatore può operare i propri bilanciamenti.

Aggiungo, però, una cosa ulteriore. È troppo facile ripetere sempre che è il legislatore a dover restare nello spazio che gli compete: è, in realtà, anche "la scienza" a dover essere ricondotta entro i confini che le sono propri. Nell'esempio che ho fatto c'è, in effetti, qualcosa che stona: non già la libera decisione finale dell'autorità politico-amministrativa, bensì proprio il ruolo impropriamente assunto dagli organismi tecnico-scientifici. Nel caso cui l'esempio fa riferimento, infatti, un organismo tecnico-scientifico deve limitarsi a dire: il *virus* circola molto nelle scuole, o nei supermercati, ecc. Se invece si spinge anche a dire: "se si chiudessero le scuole, il *virus* circolerebbe di meno", allora credo invada un campo che non gli appartiene, perché si espone allusivamente su un terreno che chiama in causa una tipica

scelta politico-amministrativa, cioè la chiusura totale delle scuole, che sola potrebbe evitare l'eccessiva circolazione del virus.

Detto con franchezza: ho l'impressione che, durante la pandemia, siamo stati in presenza proprio di questo distorto modo di configurare il rapporto tra autorità politica e organi tecnico-scientifici.

Penso, dunque, e lo preciserò meglio, che uno spazio di valutazione della politica negli ambiti descritti esista e sia da preservare. Ritengo, anzi, che l'analisi costi/benefici derivanti dalle varie scelte possibili appartenga in principio all'autorità politico-amministrativa. Potrà essere una scelta giusta o sbagliata, ma questo, purtroppo, emergerà solo *ex post*, determinando del resto quella responsabilità politica che, sempre in principio, consegue in capo a chi esercita un potere.

4. La responsabilità politica per l'introduzione dell'obbligo e il sindacato della Corte costituzionale

Nella sentenza n. 14 del 2023 si trova anche quella seconda affermazione che ho prima ricordato, ove si afferma che il sindacato della Corte riguarda anche la non irragionevolezza e la proporzionalità della disciplina che impone obblighi vaccinali. Qui, il sindacato di ragionevolezza sembra presentarsi nelle sue forme tradizionali. Ma proprio l'affiancarsi di questa affermazione alla precedente è ambiguo: sembra dirsi che vi è la possibilità di un controllo di ragionevolezza che prescinde dal riferimento a quell'area di *attendibilità scientifica* che invece delimita, nell'altra forma di controllo, la sfera di azione legittima del legislatore. Ma dunque: esiste ancora, nella visione della Corte, un'area non vincolata dai dati scientifici, nella quale il legislatore, in queste materie, recupera la sua libertà di scelta di mezzi e strumenti, rendendo, di converso, possibile alla Corte un ampio sindacato sulla non irragionevolezza e sulla proporzionalità della disciplina legislativa, nelle forme tradizionali?

Non è chiarissimo, ma mi pare si possa sostenere con tranquillità che, ad esempio, le *conseguenze* del mancato assolvimento degli obblighi vaccinali, diversamente dal fondamento della *scelta in sé* di prescrivere l'obbligo, possono ricadere nello spazio soggetto a questo genere di valutazioni, da svolgere secondo canoni tradizionali.

Ma, se fosse solo questo (a prescindere da ogni valutazione circa i risultati di questo controllo sulle conseguenze: sul punto, si veda soprattutto la sentenza 15 del 2023), ne parrebbe derivare comunque una forte riduzione dei margini di manovra *della stessa Corte* in termini di controllo di ragionevolezza. Insomma, si rifletta su ciò: la riduzione dell'ampiezza delle sfere di decisione della legislazione, ormai funzionalizzata e ridotta entro l'area dello "scientificamente attendibile", porta con sé, a cascata, la limitazione degli ambiti sui cui può esercitarsi il sindacato della Corte. Quest'ultima dovrebbe limitarsi a valutare se la disobbedienza alla pressoché inevitabile decisione di imporre il vaccino si sia contenuta nei margini di una (doverosa!) e proporzionata reazione.

Forse, però, queste conclusioni non sono definitive. Ci sono anche affermazioni di segno diverso, nella recente giurisprudenza della Corte, maggiormente attente a segnalare il ruolo e la responsabilità del legislatore.

Non so se siano isolate, certo sono in parte dissonanti da quanto è emerso sin qui. È il caso della sentenza sui vaccini militari, la n. 25 del 2023. In essa, a me pare, è restituita al legislatore la sua responsabilità politica, prevedendosi che va presidiata dalla legge non solo la scelta della obbligatorietà delle

vaccinazioni cui sottoporre i militari da inviare in missione, ma anche la scelta della specifica profilassi vaccinale, giacché così richiede l'aggettivo "determinato" che si accompagna, nell'art. 32 cost., alla locuzione "trattamento sanitario".

Quanto a questa seconda scelta, relativa alla specifica profilassi da imporre ai militari in missione, la Corte avrebbe anche potuto dire, semplicisticamente: decida l'amministrazione militare sanitaria con il supporto della scienza medica, anche delegando la individuazione in concreto di queste specifiche profilassi a fonti secondarie, con il concorso di organi tecnici. Questi erano in effetti alcuni degli argomenti presentati per sostenere il rigetto della questione. Invece, la sentenza accoglie la questione allora sollevata proprio su questo aspetto e afferma qualcosa di ben diverso: il legislatore deve decidere, e assumersi la relativa responsabilità, anche sulle specifiche profilassi. È ovvio che non deve essere sordo alla scienza, ma, sia pur alla luce del dato scientifico, deve assumersi trasparentemente la responsabilità politica di quella scelta.

L'ampiezza della scelta consentita alla legge, anche qui, ha decisive influenze sul tipo di sindacato spettante alla Corte. Quella ampiezza è in altre parole direttamente proporzionale all'ampiezza del controllo, ne marca la qualità e l'intensità. I presupposti del ragionamento e i risultati che ne derivano sono, nel complesso, di segno ben diverso da ciò che emerge dalla sentenza n. 14 del 2023. A decisione politicamente intensa, segue un sindacato altrettanto pregnante. Non ci si acquieta, per intendersi, nell'"ascoltare la scienza". Non solo si possono controllare proporzionalità e non irragionevolezza delle *specifiche conseguenze* che il legislatore abbia voluto accostare alla violazione dell'obbligo introdotto, ma la Corte è nelle condizioni di valutare la non irragionevolezza e la "non sproporzionalità" della stessa *introduzione* dell'obbligo⁹.

Questo, almeno, mi pare accada nella sentenza n. 25 del 2023. Se è vero, non mi sembra poco.

⁹ Afferma testualmente la sentenza: «Sono proprio il livello di gravità della specifica patologia e la sua capacità di diffondersi, insieme al grado di sicurezza della relativa profilassi vaccinale, a costituire gli essenziali elementi che entrano a far parte del giudizio di questa Corte. Infatti, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità legislativa nell'imposizione degli obblighi vaccinali deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023, n. 5 del 2018 e n. 282 del 2002). Inoltre, proprio a fronte della scelta del vaccino, questa Corte è nelle condizioni di valutare la non irragionevolezza e la non sproporzionalità della introduzione dell'obbligo e delle specifiche conseguenze che il legislatore abbia voluto accostare alla sua violazione».