

## **Decreto-legge vaccini: tra urgenza di annunciare ed “evidente” ritardo nel provvedere\***

di Antonino Amato \*\*  
(21 giugno 2017)

**SOMMARIO:** 1. Il fatto: una sequela di annunci *versus* il ritardo nella pubblicazione del decreto-legge. – 2. Il diritto: la giurisprudenza sulla “evidente mancanza” dei presupposti fattuali per la decretazione d'urgenza. – 3. Osservazioni conclusive: un “evidente ritardo” sanzionabile?

### **1. Il fatto: una sequela di annunci *versus* il ritardo nella pubblicazione del decreto-legge.**

In un celebre passo del Vangelo secondo Matteo, Gesù mette in guardia i suoi discepoli da coloro che «*dicono ma non fanno*» (Mt 23, 3). Si tratta, senz'altro, di un avvertimento ancora valido, che torna utile in questa sede per meglio osservare le recenti vicissitudini relative all'“annunciato” – e tardivamente pubblicato – decreto-legge in materia di vaccinazioni obbligatorie (d.l. 7 giugno 2017, n. 73).

Preliminarmente, va precisato che non si intende qui mettere in discussione la necessaria obbligatorietà dei vaccini, né entrare nel merito della questione relativa alla compatibilità del decreto in esame con la riserva di legge di cui all'art. 32, comma 2, Cost.<sup>1</sup>.

Piuttosto, giova ripercorrere le tappe che hanno portato alla pubblicazione del decreto. La vicenda esaminata prende le mosse da un comunicato stampa del 12 maggio 2017, con il quale il Ministro della Salute ha affermato di aver «*presentato all'attenzione del Consiglio dei Ministri il testo base di decreto legge sull'obbligo vaccinale nelle scuole*»<sup>2</sup>. La settimana seguente, il Consiglio dei Ministri, con comunicato del 19 maggio 2017, ha diffuso la notizia dell'approvazione di un decreto-legge contenente «*disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale*». Si legge nella nota diffusa da Palazzo Chigi che «*il decreto è diretto a garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica con particolare riferimento al mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale, superando l'attuale frammentazione normativa*» e che, in questa prospettiva, «*[...] il decreto [...] estende il novero delle vaccinazioni obbligatorie in coerenza con il Piano nazionale di prevenzione vaccinale [...]*». A queste premesse segue l'elenco delle vaccinazioni rese obbligatorie, la previsione di

\*Scritto sottoposto a *referee*.

1 Su cui A. NEGRONI, *Decreto legge sui vaccini, riserva di legge e trattamenti sanitari obbligatori*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008 e, brevemente, F.G. PIZZETTI, *Vaccini obbligatori: è incostituzionale il decreto Lorenzin?*, intervista del 22 maggio 2017 (disponibile su [www.messinordine.it](http://www.messinordine.it)).

2 Il testo integrale del comunicato è il seguente: «*come annunciato ieri ho presentato all'attenzione del Consiglio dei Ministri il testo base di decreto legge sull'obbligo vaccinale nelle scuole. Durante la seduta ho avuto conferma dal Presidente Gentiloni circa la volontà di avviare subito un approfondimento collegiale, che è già iniziato tra i tecnici della Salute, del Miur e della Presidenza del Consiglio, per arrivare a varare il decreto entro la prossima settimana. Diamo tutti insieme una risposta concreta alla popolazione per la tutela della loro salute, dei loro figli e delle famiglie a fronte del drammatico calo della copertura vaccinale*» (Cfr., comunicato stampa del Ministero della Salute n. 50 del 12.05.2017).

sanzioni ed altre misure utili «*al fine di rendere cogente l'obbligo di vaccinazione*». Viene affermato, infine, che «*sono dettate disposizioni transitorie per consentire un ordinato passaggio al nuovo sistema di vaccinazioni obbligatorie*»<sup>3</sup>.

Bisogna sin d'ora osservare che, a fronte della scelta governativa di ricorrere alla decretazione d'urgenza, dal dato letterale delle dichiarazioni riportate non emerge alcun riferimento ad una specifica situazione emergenziale, se non nella parte in cui, con clausola di stile, le misure adottate vengono qualificate come "urgenti".

A ciò si aggiunga che il Presidente del Consiglio, nella conferenza stampa del 19 maggio ha dichiarato che «*non si tratta di uno stato di emergenza, ma di una preoccupazione alla quale il Governo intende rispondere*» e che l'esigenza di adottare il decreto nasce, tra l'altro, dalla volontà dell'Esecutivo di dare un orientamento generale in materia di vaccini, anche in considerazione dell'approvazione, da parte di alcune Regioni, di testi legislativi nella medesima materia<sup>4</sup>.

Da ultimo (ma la circostanza è di grande rilievo), va sottolineato che il provvedimento in parola è stato pubblicato solo il 7 giugno 2017 nella Gazzetta Ufficiale<sup>5</sup> della Repubblica Italiana<sup>6</sup>.

Il decreto, sia nell'intestazione che nel preambolo, in punto di motivazione dell'urgenza, sostanzialmente riproduce quanto diffuso con i comunicati stampa appena riportati: si tratta, infatti, di disposizioni finalizzate a «*garantire [...] le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica [...]*», dettate anche per «*garantire il rispetto degli obblighi assunti e delle strategie concordate a livello europeo e internazionale e degli obiettivi comuni fissati nell'area geografica europea*»<sup>7</sup>.

Alla luce di ciò, è lecito porsi le seguenti domande: il ricorso allo strumento del decreto-legge è giustificato da una reale urgenza di provvedere o, piuttosto, l'obiettivo perseguito è costituito dagli effetti derivanti già dal mero annuncio di un atto normativo immediatamente vigente, sia pure provvisorio?

---

3 Cfr. comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 30 del 19.05.2017.

4 Dichiarazioni rilasciate durante la conferenza stampa del 19 maggio 2017, video disponibile al link: <http://www.governo.it/>.

5 Detto adempimento, a norma dell'art. 15, comma 4, l. n. 400/1988, segue immediatamente l'emanazione del decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica. Un adempimento ulteriore consiste nella presentazione, il giorno stesso dell'adozione, del provvedimento provvisorio alle Camere per la sua conversione in legge (art. 77, comma 2, Cost.).

6 L'entrata in vigore è differita al giorno seguente la pubblicazione (art. 8 d.l. n. 73/2017).

7 Cfr. preambolo del d.l. n. 73/2017. In particolare, sono obbligatorie le seguenti vaccinazioni: *antipoliomelitica; antidifterica; antitetanica; antiepatitica B; antipertossica; anti Haemophilus influenzae tipo B; antimeningococcica B; antimeningococcica C; antimorbillosa; antirosolia; antiparotite; antivaricella* (cfr. art. 1, d.l. n.73/2017). Va precisato che quattro dei dodici vaccini erano obbligatori anche in passato. Oltre alla disciplina di dettaglio sulle vaccinazioni obbligatorie (art. 1), vengono dettate disposizioni sulle «*iniziative di comunicazione e informazione sulle vaccinazioni*» (art. 2), sugli «*adempimenti vaccinali per l'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia, alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione, ai centri di formazione professionale regionale e alle scuole private non paritarie*» oltre che sugli «*ulteriori adempimenti delle istituzioni scolastiche e educative*» (artt. 3 e 4), ed infine, per l'anno scolastico 2017/2018, sono previste disposizioni transitorie (art. 5), atteso che la procedura per l'iscrizione nelle scuole si è già conclusa (cfr. relazione illustrativa del decreto-legge, disponibile sul sito <http://www.salute.gov.it>).

In altre parole, sussistono davvero i casi straordinari di necessità e di urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. o il ricorso al decreto-legge trova giustificazione nella valenza di deterrente prodotta dalla sua immediata entrata in vigore e quindi dall'esigenza di bloccare sul nascere le reazioni dei c.d. *no-vax* e di impedire l'apertura di un dibattito pubblico su questo tema, che inevitabilmente avrebbe accompagnato l'*iter* di un disegno di legge ordinaria?

Ed inoltre, quale significato ha il decorso di un significativo lasso di tempo tra la deliberazione e l'emanazione del decreto e a quali conseguenze può portare?

La valutazione sul punto non può essere compiuta frettolosamente e va pertanto affrontata unitamente all'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di controllo sui presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

## **2. Il diritto: la giurisprudenza sulla “evidente mancanza” dei presupposti fattuali per la decretazione d'urgenza.**

L'insieme di circostanze appena delineate genera notevoli incertezze circa la presenza, nel caso di specie, dei presupposti fattuali costituzionalmente richiesti per il ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>8</sup>, e cioè di quei «*casi straordinari di necessità ed urgenza*» contemplati dall'art. 77, comma 2, Cost.<sup>9</sup>.

Al riguardo, sarebbe arduo stabilire, in generale, quando ricorrano detti requisiti. Ed invero, come sostenuto da autorevole dottrina, «[...] *la valutazione della situazione di necessità condizionante l'emanazione del provvedimento è da compiere con riferimento non ad un criterio assoluto, ma relativo [...]*»<sup>10</sup>.

Si può tuttavia affermare che l'art. 77, comma 2, Cost. configuri una di quelle ipotesi in cui il parametro costituzionale è integrato non solo da elementi “normativi”, ma anche di ordine “fattuale”<sup>11</sup>: circostanza, questa, che si ripercuote inevitabilmente sul controllo effettuato dal Tribunale costituzionale.

In proposito, la sentenza n. 29/1995 ha riconosciuto la possibilità per il Giudice delle leggi di verificare la sussistenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza prescritti dall'art. 77, Cost. In particolare, è stato deciso che «*la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite [...] il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, [...] quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione [...]*»<sup>12</sup>.

Il filone giurisprudenziale inaugurato nel 1995, e sviluppato in successive pronunzie<sup>13</sup>, ha visto l'esordio del canone della «*evidente mancanza*» dei presupposti legittimanti il ricorso alla decretazione d'urgenza. Nel contesto argomentativo delle decisioni in parola, l'impiego dell'aggettivo “evidente” è dettato dall'esigenza di

---

8 L'espressione è di A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2009, 168.

9 Secondo l'impostazione tradizionale, si deve trattare di circostanze non prevedibili ed eccezionali (*casi straordinari*), alle quali non sia possibile far fronte con uno strumento legislativo ordinario (*necessità*): da ciò discende, altresì, l'importanza che l'atto produca immediatamente effetti (*urgenza*). In tal senso, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XVII ed., Torino, 2016, 392 s.

10 Così, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 706.

11 Sul punto, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2014, 77 ss.

impedire che il sindacato della Corte sulla sussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza si sovrapponga alla valutazione discrezionale del Governo nella scelta dello strumento da utilizzare per far fronte a diverse, variegate, situazioni emergenziali<sup>14</sup>. Con detta significativa aggiunta, dunque, i giudici costituzionali hanno voluto limitare le possibili censure ai soli casi in cui detta carenza appaia palese<sup>15</sup>.

Da qui la necessità per la Corte di servirsi di «*indici intrinseci ed estrinseci delle norme censurate*» per verificare quando, nel caso concreto, risultino evidentemente carenti i requisiti in parola.

Ad esempio, nella sentenza n. 128 del 2008<sup>16</sup>, i giudici di Palazzo della Consulta hanno ritenuto mancanti i presupposti di necessità ed urgenza delle disposizioni che prevedevano l'esproprio del Teatro Petruzzelli di Bari, distrutto da un incendio nel 1991, in favore del Comune, «*al fine di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse*»<sup>17</sup>.

In detta pronuncia la Corte ha svolto «*un vero e proprio scrutinio sulla sussistenza in sé dei presupposti costituzionali*» della necessità ed urgenza della disposizione indubbiata<sup>18</sup>.

---

12 Punto 2 del *Considerato in diritto*. Si legge, ancora, che «*non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa*».

13 La sentenza del 1995, unitamente ad altre pronunzie – tra cui si segnalano, in particolare, la sent. n. 171/2007 e la n. 128/2008 – costituisce uno dei primi casi in cui la Corte costituzionale ha sindacato i decreti-legge sotto il profilo della mancanza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

14 Ed, eventualmente, delle Camere in sede di conversione. Così, la sent. n. 171/2007: «*La Corte [...] è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso [...]. «la straordinarietà del caso, [...] può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi. Ciò spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente [...] (Punto 4 del Considerato in diritto)».*

In detta pronuncia, oltre alla evidente mancanza dell'urgenza di provvedere, risulta in modo particolarmente evidente l'estraneità della norma censurata «*rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita [...]*». (Corte cost. n. 171/2007, punto 6 del *Considerato in diritto*). A commento della decisione si veda, tra gli altri, A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)* in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Rivista AIC*, 2007; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007.

15 In tal senso, A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 78.

16 Commentano la decisione: A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge.*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2008; D. BALDAZZI, *Quando i casi di scuola diventano casi concreti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008; A. RUGGERI, «*Evidente mancanza*» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), in *Foro it.*, 2008, I, 3048 ss.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Rivista AIC*, 2008.

17 Così la premessa contenuta nella stessa disposizione censurata.

La verifica è avvenuta tramite un raffronto dell'epigrafe e del preambolo del decreto-legge con la disposizione sospettata di incostituzionalità. Sono state prese in considerazione, altresì, le finalità perseguite dalla norma medesima, secondo la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione. I giudici costituzionali hanno inoltre constatato come, in realtà, si trattasse di una «*annosa vicenda*»<sup>19</sup>, tutt'altro che urgente, tanto da rendere evidente «*l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata*»<sup>20</sup>.

### 3. Osservazioni conclusive: un “evidente ritardo” sanzionabile?

Alla luce delle dichiarazioni rilasciate da alcuni membri dell'Esecutivo, dell'intestazione e del preambolo del decreto-legge, sembra chiaro che lo stesso sia stato adottato per *prevenire* la diffusione di focolai epidemici. In ragione di ciò, potrebbe sostenersi che, in virtù dell'asserita ma non dimostrata urgenza<sup>21</sup>, il decreto sia incostituzionale. Tuttavia, a questa affermazione si potrebbe obiettare che l'adozione di un decreto-legge effettuata per prevenire il rischio della diffusione di pericolosi agenti patogeni, per salvare «*anche una sola vita umana*», rispetti, tutto sommato, il dettato costituzionale<sup>22</sup>.

Si potrebbe ancora ritenere che l'assenza della straordinaria necessità ed urgenza, pur ravvisabile nel caso de *quo*, non sia però “evidente”, così come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Detta “*non-evidenza*”, nell'ipotesi di un futuro ed eventuale giudizio di legittimità costituzionale, impedirebbe alla Corte di censurare l'opzione per il decreto-legge in quanto frutto di un'insindacabile scelta governativa<sup>23</sup>.

Infine, si potrebbe asserire che l'estenuante ricerca degli indici di mancata urgenza, il più delle volte, richieda un certo sforzo nell'individuazione degli stessi. Con l'ulteriore inconveniente, una vera e propria trappola logica, di dover cercare indizi di una circostanza che, per definizione, dovrebbe apparire manifesta<sup>24</sup>.

---

18 Così A. CELOTTO, *op. ult. cit.* In senso analogo D. CHINNI, *op. cit.*. *Contra*, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 3048. Gli Autori da ultimo citati hanno opinioni differenti anche con riferimento alla centralità o meno, nelle motivazioni della sent. n. 128/2008, dell'indice dell'omogeneità delle norme.

19 Detta affermazione è emersa dalla relazione dell'on. Sasso sul d.d.l. di conversione in legge del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (cfr. resoconto del 11.10.2006, pag. 89, sui lavori della VII Commissione, in sede consultiva). È significativo come, con riferimento alla diversa tematica dell'obbligatorietà dei vaccini, il Piano Nazionale Vaccini relativo al biennio 2005-2007 facesse riferimento alla «*annosa questione dell'obbligo vaccinale*» (cfr. Piano Nazionale Vaccini 2005-2007 consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)).

20 Corte cost., sent. n. 128/2008, punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

21 Ed anzi, a giudicare da alcune esternazioni prima menzionate, l'esistenza di una particolare urgenza è negata.

22 Formula l'ipotesi A. RUGGERI, *Vaccini obbligatori: è incostituzionale il decreto Lorenzin?*, intervista del 22 maggio 2017 (disponibile su [www.messinordine.it](http://www.messinordine.it)), il quale elabora, altresì, una possibile obiezione alla stessa affermando che «*il rischio è[...] quello di una impropria generalizzazione, assumendosi che ogni intervento (o quasi...) in ambito sanitario possa (e, anzi, debba) aversi per decreto-legge*».

23 E parlamentare, nel caso di conversione in legge.

24 Sul punto, A. RUGGERI, “*Evidente mancanza*”, cit., 3051.

Tuttavia, le considerazioni sin qui svolte non tengono conto di un particolare molto importante nella ricostruzione della vicenda narrata: l'evidente ritardo, percepibile *ictu oculi*, nella emanazione e conseguente pubblicazione del decreto-legge.

Occorre a questo punto chiedersi: un ritardo del genere può configurare un indice dell'evidente mancanza dei presupposti fattuali per il ricorso alla decretazione d'urgenza?

Si tratta di un considerevole lasso di tempo: 26 giorni dal primo comunicato del Ministero della Salute e 19 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri senza che il decreto sia stato emanato e dunque pubblicato. Un dato oggettivo, immediatamente tangibile, la cui presenza contraddice nei fatti l'urgenza di provvedere, testimoniando, piuttosto, una volontà di *annunciare* senza esitazioni la semplice *esistenza* di un provvedimento non ancora efficace<sup>25</sup>.

A dimostrazione dell'evidenza del ritardo, può essere utile esaminare la produzione di decreti-legge emanati sotto la Presidenza Mattarella: prendendo come data di riferimento la deliberazione del Consiglio dei Ministri, da un lato, e quella dell'emanazione del decreto da parte del Presidente della Repubblica, dall'altro, si può rilevare come nessun decreto-legge, sino ad oggi, sia stato emanato 19 giorni dopo la sua deliberazione.

Inoltre, la quasi totalità dei decreti-legge approvati (il 90% del totale) è stata emanata dal Capo dello Stato non oltre i 10 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri. In ogni caso, la maggioranza dei decreti (il 62,5 % del totale) è stata firmata immediatamente, e comunque non oltre i 5 giorni<sup>26</sup> (v. tabella allegata).

Una lentezza, dunque, oltre che palese, del tutto inconsueta. E che potrebbe incidere negativamente sulla prova – incombente sul Governo ed in sede di

---

25 In proposito, rileva la tesi, elaborata da C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 844 s. in nt. 46, secondo cui i requisiti di necessità ed urgenza andrebbero riferiti solo «*al provvedere e non (necessariamente) al contenuto del provvedimento*». Ora, senza voler mettere in discussione la validità generale di detto assunto, appare poco *ragionevole* che un provvedimento in materia di salute pubblica, qual è il decreto-vaccini, dettato dall'esigenza di far fronte al «*drammatico calo della copertura vaccinale*» (sorto, dunque, in una situazione asseritamente emergenziale), possa prescindere dall'immediata entrata in vigore delle norme in esso contenute. Sulla distinzione “Espositiana” tra urgenza del provvedimento ed immediata operatività delle norme in esso contenute, è critico A. RUGGERI, *Fonti, norme cit.*, 171.

Peraltro, sotto il profilo dell'applicazione delle disposizioni entrate in vigore, è previsto che le iniziative di comunicazione ed informazione sulle vaccinazioni (art. 2 d.l. n. 73/2017) siano promosse «*a decorrere dal 1° luglio 2017*» e che vari adempimenti vadano assolti a partire dall'anno scolastico 2017/2018. Dette previsioni appaiono incompatibili con l'art. 15, comma 3, della l. n. 400/1988, nella parte in cui prescrive che i decreti-legge debbano contenere «*misure di immediata applicazione*». In linea di principio, infatti, una situazione di reale urgenza comporta l'indifferibilità delle misure adottate. Il rilievo appena formulato potrebbe essere decisivo poiché l'art. 15 della legge n. 400/1988 «*pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge*» (Corte cost., sent. n. 22/2012).

26 A fronte di un totale di 40 decreti-legge emanati, solo 4 (il 10% del totale) sono stati firmati con un ritardo di oltre 10 giorni. In particolare si tratta dei seguenti decreti-legge: il n. 50/2017 (13 giorni), il n. 14/2017 (11 giorni), il n. 67/2016 (17 giorni), il n. 174/2015 (18 giorni). In media, per l'emanazione di ciascun decreto-legge, sono necessari 4,75 giorni. Negli anni della presidenza Napolitano (maggio 2006 - gennaio 2015) il *trend* è simile: 188 decreti su 220 (85%) sono stati emanati entro i 10 giorni. La media aumenta leggermente (5,5 giorni) anche a causa di tre eccezioni: il decreti n. 73 e 74 del 2014, emanati, rispettivamente in 24 e 42 giorni, ed il decreto n. 72/2010, emanato in 20 giorni.

Il decreto legge sulla prevenzione vaccinale, salve le tre eccezioni menzionate, segna un vero e proprio *record* nei tempi di emanazione dei decreti-legge degli ultimi anni. Tuttavia, i dati riportati andrebbero meglio analizzati in una sede diversa, tenendo conto anche di altri fattori.

conversione sul Parlamento<sup>27</sup> – della ricorrenza dei requisiti di necessità ed urgenza<sup>28</sup>.

Sotto diverso profilo, oltre alla mancata allegazione di una specifica situazione emergenziale<sup>29</sup>, a ben vedere non è stata operata alcuna distinzione tra vaccini da rendere immediatamente obbligatori ed altri la cui effettuazione non sia indifferibile, anche alla luce dei dati a disposizione del Ministero della Salute<sup>30</sup>. Per valutare la correttezza di quest'affermazione, tuttavia, occorrerebbe un approfondimento dal punto di vista medico.

Non si tiene in considerazione, inoltre, della pendenza di varie proposte di legge in discussione in Parlamento<sup>31</sup>; e della possibilità, per il Governo, di incardinare la discussione in aula accorciando i tempi, ad esempio, tramite la proposizione di un c.d. "maxi-emendamento" al disegno di iniziativa parlamentare<sup>32</sup>.

In conclusione, e a prescindere da queste ultime notazioni, la circostanza dell'evidente ritardo nell'emanazione, quale indice di evidente mancanza dei presupposti ex art. 77. Cost., potrebbe consentire alla Corte costituzionale, in un

---

27 Sulla sussistenza di detto onere, v. A. RUGGERI, *Fonti, norme*, cit., 169.

Al riguardo, in data 14 giugno 2017, la Commissione affari costituzionali del Senato ha espresso parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost. Non sono mancati, tuttavia, i voti contrari. Ad esempio, l'on. Mazzoni ha motivato il proprio voto sottolineando che «*il provvedimento è stato assunto con finalità di prevenzione, in quanto la recente diffusione di comportamenti contrari alle vaccinazioni – suffragata peraltro da teorie antiscientifiche divulgate sul web – potrebbe determinare in futuro emergenze sanitarie. In tal caso, tuttavia, sarebbe scorretto il ricorso alla decretazione d'urgenza, dato che al momento non risultano situazioni allarmanti in atto*» (cfr. resoconto sommario n. 491 del 14 giugno 2017).

28 Sembra che detto ritardo sia imputabile al Governo. Si legge infatti in un articolo del *Corriere della Sera*, edizione online, del 2 giugno (ore 19:01) che «*le lunghe verifiche tecniche fra i Ministeri della Salute e dell'Istruzione sembrano [...] superate e ora il provvedimento è alla firma del Presidente della Repubblica*». Articolo disponibile al link: [http://www.corriere.it/salute/pediatria/17\\_giugno\\_02/vaccini-lorenzini-annuncia-decreto-ora-colle-arrivera-martedi-c6b6837c-4798-11e7-b4db-9e2de60af523.shtml](http://www.corriere.it/salute/pediatria/17_giugno_02/vaccini-lorenzini-annuncia-decreto-ora-colle-arrivera-martedi-c6b6837c-4798-11e7-b4db-9e2de60af523.shtml).

29 Manca inoltre, salvo qualche eccezione, l'individuazione di un preciso momento in cui sia sorta l'esigenza di intervenire. Viceversa, il calo delle vaccinazioni è circostanza nota da tempo. Si legge infatti nella relazione illustrativa del decreto: «*a partire dal 2013, si è registrato un progressivo e inesorabile trend in diminuzione del ricorso alle vaccinazioni, sia obbligatorie che raccomandate, che ha determinato una copertura vaccinale al di sotto del 95%, soglia raccomandata dall'OMS per la c.d. "immunità di gregge", per proteggere, cioè, indirettamente anche coloro che, per motivi di salute, non possono vaccinarsi. Anche i dati provvisori relativi al 2016 mostrano questa tendenza*» (Cfr. relazione illustrativa del d.l. n. 73/2017 su [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)).

30 A giudicare dagli ultimi dati diffusi dal Ministero, ci sarebbe un aumento dei casi di morbillo. (cfr. Morbillo in Italia: bollettino settimanale del 6 giugno 2017, consultabile al link: <http://www.salute.gov.it>). Viceversa, come emerge dalla relazione illustrativa al decreto-legge, 6 vaccini su 12 raggiungono una copertura non inferiore al 93%: detta soglia non sembrerebbe denotare una particolare emergenza, ove si consideri che l'obiettivo di copertura vaccinale raccomandato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità è pari al 95%, (appena 2 punti percentuali in più rispetto all'attuale situazione). Invero, se la quota di individui vaccinati all'interno di una popolazione raggiunge questo valore, la condizione diventa ottimale, arrestandosi la circolazione dell'agente patogeno (c.d. immunità di gregge).

31 Si veda, tra gli altri, il disegno di legge in tema di «*Disposizioni per la reintroduzione dell'obbligatorietà delle vaccinazioni per l'ammissione alle scuole di ogni ordine e grado*» (disponibile al link: [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/48028\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/48028_testi.htm)).

32 Sull'opportunità di adottare una legge ordinaria per disciplinare l'obbligatorietà dei vaccini v. L. RISICATO, *Vaccini obbligatori: è incostituzionale il decreto Lorenzin?*, intervista del 22 maggio 2017 (disponibile su [www.messinordine.it](http://www.messinordine.it)), la quale afferma: «*sarebbe più corretto avvalersi di una legge sull'obbligo delle vaccinazioni, espressione di una volontà parlamentare almeno condivisa e ragionevolmente discussa nella sua sede istituzionale*».

futuro ed eventuale giudizio di legittimità costituzionale<sup>33</sup>, di dichiarare l'illegittimità del decreto-legge sulle vaccinazioni obbligatorie. Come anche potrebbe, in linea teorica, determinare una mancata conversione in legge da parte del Parlamento<sup>34</sup>.

Circostanze tutte giuridicamente possibili<sup>35</sup>, ma che non tengono conto della responsabilità «*morale prima ancora che giuridica*» che la Corte dovrebbe assumersi per «*caducare sotto lo specifico aspetto ora discusso il decreto*»<sup>36</sup>. Una considerazione che dimostra, ancora una volta, quanto sia difficile passare dalle parole ai fatti.

\*\* Dottore in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Messina.

---

33 Il Presidente della Regione Veneto ha annunciato il 13 giugno che a breve il decreto sarà impugnato dalla sua Regione innanzi alla Corte costituzionale (v. «*Vaccini obbligatori a scuola: il Veneto impugna il decreto davanti alla Consulta*» su [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)).

34 Sul punto, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, 386 s., il quale si sofferma, inoltre, sui possibili controlli effettuabili dal Capo dello Stato.

35 Come anticipato, non può escludersi nemmeno che la Corte possa distinguere, previa istruttoria, vaccinazioni per le quali è urgente intervenire, ed altre in cui detta urgenza manchi.

36 L'opinione, condivisa, è espressa da A. RUGGERI, *Vaccini obbligatori: è incostituzionale il decreto Lorenzin?*, intervista del 22 maggio 2017 (disponibile su [www.messinordine.it](http://www.messinordine.it)).



**Tabella relativa ai decreti-legge emanati dal  
Presidente della Repubblica Sergio Mattarella**

<b>ANNO</b>	<b>Decreto-legge n.</b>	<b>Giorni tra deliberazione ed emanazione</b>
<b>2017</b>	73	19
	55	0
	54	1
	50	13
	36	5
	25	0
	14	11
	13	8
	8	7
<b>2016</b>	244	1
	243	6
	237	1
	205	7
	193	7
	189	6
	168	1
	161	0
	113	4
	98	9
	67	17
	59	4
	42	4
	18	4
<b>2015</b>	210	7
	191	0
	185	2
	183	0
	179	0
	174	18
	154	2
	153	1
	146	2
	99	5
	92	1
	85	1
	83	4
	78	8
	65	3
	51	6
	27	5
	7	8