

***Obbligo informativo e vaccinazioni obbligatorie:  
un problema di bilanciamento tra esigenze di salute pubblica  
e diritti costituzionali***

*Silvia Cecchi\* – Lorenzo Bernardini\*\**

**SOMMARIO:** 1. *Il punto di partenza: la sent. 5/2018 della Corte costituzionale tra diritto alla salute e diritto all'istruzione.* – 2. *Il sistema del decreto legge n. 73 del 2017.* – 3. *Sviluppi successivi e innovazioni introdotte dalla legge n. 119 del 2017 di conversione del decreto 73/2017 e dalla legge di conversione del “decreto milleproroghe” 2018.* – 4. *Problematiche applicative della nuova normativa.* – 5. *Conclusioni.*

***1. Il punto di partenza: la sent. 5/2018 della Corte Cost. tra diritto alla salute e diritto all'istruzione.***

Il 18 gennaio 2018 la Corte costituzionale ha depositato le motivazioni relative alla sentenza n. 5 del 2018, emessa al termine del giudizio promosso dalla Regione Veneto per la declaratoria di illegittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legge n. 73 del 2017 («*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale*») e successive modificazioni, introdotte in sede di conversione dalla legge 119/2017. Con tale decisione, la Corte ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte, ritenendo le norme censurate compatibili con la Carta costituzionale<sup>1</sup> sulla base di articolate argomentazioni che costituiscono un punto di partenza imprescindibile per analizzare compiutamente i risvolti penali che la c.d. «immunità di legge»<sup>2</sup> genera nell'ordinamento, con riferimento – in

---

\* Sostituta Procuratrice della Repubblica presso il Tribunale di Pesaro.

\*\* Tirocinante ex art. 73, D.L. 69/2013 nella Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pesaro; dottorando di ricerca in *Global Studies* presso l'Università degli Studi di Urbino «Carlo Bo».

<sup>1</sup> Si tratta dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5; art. 3; art. 4; artt 5 e 7, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, nonché degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; art. 3; art. 3-bis; art. 4; art. 5; art. 5-quater e 7 del medesimo decreto-legge, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119.

<sup>2</sup> L'espressione è di P.P. DAL MONTE, *Immunità di legge. I vaccini obbligatori tra scienza al governo e*

particolare – al bilanciamento con altri valori costituzionali, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.)<sup>3</sup>, i quali – a prima vista – possono ben apparire «contrastanti»<sup>4</sup> e difficilmente conciliabili fra loro.

In particolare, la Consulta ritenne che *«la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost.: se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze che appaiano normali e, pertanto, tollerabili; e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria»*<sup>5</sup>, confermando che *«il legislatore ha ritenuto di dover rafforzare la cogenza degli strumenti della profilassi vaccinale, configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche. Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata»*<sup>6</sup>.

La Corte prosegue ribadendo i precisi paletti normativi posti dal legislatore per l'irrogazione delle sanzioni amministrative che presidiano la normativa: *«nel nuovo assetto normativo, basato, come si è detto sull'obbligatorietà (giuridica), il legislatore in sede di conversione ha ritenuto di dover preservare un adeguato spazio per un rapporto con i cittadini basato sull'informazione, sul confronto e sulla persuasione: in caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale, l'art. 1 comma 4 del decreto-legge n. 73 del 2017, come convertito, prevede un procedimento volto in primo luogo a fornire ai genitori (o agli esercenti la potestà genitoriale) ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e a sollecitarne*

---

governo della scienza, Imprimatur, 2018.

<sup>3</sup> Sulle problematiche di ordine costituzionale vedi *inter alia* L. PEDULLÀ, [Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale \(alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte cost.\)](#), in [www.forumcostituzionale.it](#), 11 settembre 2018, *passim*.

<sup>4</sup> Così V. BAROSIO, [L'obbligo dei vaccini e l'interesse collettivo](#), in *La Stampa*, 11 febbraio 2018.

<sup>5</sup> Vedi il *considerato in diritto*, § 8.2.1. di [Corte cost., 21 novembre 2017 \(dep. 18 gennaio 2018\), n. 5](#).

<sup>6</sup> Vedi il *considerato in diritto*, § 8.2.5. di [Corte cost., 21 novembre 2017 \(dep. 18 gennaio 2018\), n. 5](#).

*l'effettuazione. A tale scopo, il legislatore ha inserito un apposito colloquio tra le autorità sanitarie e i genitori, istituendo un momento di incontro personale, strumento particolarmente favorevole alla comprensione reciproca, alla persuasione e all'adesione consapevole. Solo al termine di tale procedimento, e previa concessione di un adeguato termine, potranno essere inflitte le sanzioni amministrative previste, peraltro assai mitigate in seguito agli emendamenti introdotti in sede di conversione*<sup>7</sup>. Pertanto, tale colloquio informativo – nell'intera logica della sentenza – funge da vero e proprio “ago della bilancia” nel contemperamento tra il valore costituzionale della tutela della salute e quello del diritto all'istruzione. Si tratta, come si vedrà *infra*, del perno intorno al quale ruota l'intera riflessione sul tema, poiché «*l'atto del consenso – quale consapevole adesione al trattamento proposto dal sanitario – è (...) considerato espressione dei diritti inviolabili della persona alla salute e ad autodeterminarsi, diritti che trovano un punto di convergenza nel più ampio e fondamentale diritto alla libertà personale*»<sup>8</sup>.

Avendo bene a mente i condivisibili assunti espressi dalla Corte costituzionale, si procede di seguito alla disamina del sistema normativo.

## **2. Il sistema del decreto legge n. 73 del 2017.**

La materia *de qua* è attualmente regolata da un insieme di atti normativi – di rango sia primario che secondario – che non sempre riescono a coordinarsi efficacemente per raggiungere gli scopi che si era prefissato il legislatore. Tale intervento normativo – che pure è stato criticato nella forma, essendo stato elaborato *ab origine* tramite decretazione d'urgenza, pur riguardando «*scelte esistenziali*»<sup>9</sup> – si è reso necessario a seguito della constatazione, da parte del Governo, che «*i dati statistici situavano [il nostro Paese] al di sotto dei parametri ottimali determinati dalla Organizzazione Mondiale della sanità*»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Vedi il *considerato in diritto*, § 8.2.4. di [Corte cost., 21 novembre 2017 \(dep. 18 gennaio 2018\), n. 5](#).

<sup>8</sup> Così R. CATALANO-A. MARTINO, [Il consenso informato: la violazione del diritto dell'autodeterminazione del paziente e la tutela risarcitoria](#), in *Questione giustizia*, 2016, n. 2, p. 1.

<sup>9</sup> Questa è l'opinione di S. AGOSTA, [Il legislatore e il nodo di Gordio della prevenzione vaccinale](#), in [www.giurcost.org](#), 2017, n. 2, p. 384. In particolare, si tratterebbe della «*prima volta in cui un obbligo vaccinale generale (...) viene introdotto attraverso il ricorso allo strumento del decreto legge*» (così F.G. PIZZETTI, [Risposte](#), in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2017, n. 2, p. 19).

<sup>10</sup> C. MAGNANI, [I vaccini e la Corte costituzionale: la salute tra interessi della collettività e scienza](#)

Il decreto legge n. 73 del 2017 all'art. 1, comma 1, dichiara, in esordio, che le vaccinazioni sono «obbligatorie», esplicitandone le motivazioni. L'obbligo viene introdotto essenzialmente per «assicurare la tutela della salute pubblica e il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale nonché per garantire il rispetto di obblighi assunti a livello europeo ed internazionale»<sup>11</sup>. La motivazione fa evidente riferimento alle nozioni di tutela della salute altrui – con riconoscibile e pertinente riferimento agli individui immunodepressi o le cui condizioni di salute non consentono la vaccinazione – e al concetto della c.d. “immunità di gruppo” (o “di gregge”)<sup>12</sup>, con la quale ci si riferisce al concetto epidemico-profilattico secondo il quale quando una percentuale elevata (tendenzialmente il 95%) della popolazione è vaccinata, la barriera agli agenti patogeni si esplica anche a vantaggio della percentuale di popolazione non vaccinata tra cui i soggetti c.d. “fragili”, i quali – in ragione delle loro condizioni di salute – non possono essere vaccinati.

Su tali motivazioni – che sottolineano maggiormente il versante solidaristico<sup>13</sup> rispetto a quello della salute individuale – insistono ampiamente sia un parere del Consiglio di Stato<sup>14</sup>, sia la sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 2018<sup>15</sup>.

Passando alle questioni di ordine sanzionatorio, l'art. 1, comma 4 prevede, nel primo periodo, l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da € 500 a € 7.500 in caso di inosservanza dell'obbligo; il secondo periodo attiene alla procedura di applicazione della sanzione, prefigurando un *iter* che implica: a) la contestazione da parte dell'azienda dell'inosservanza con assegnazione di un termine per provvedere; b)

---

*nelle sentenze 268 del 2017 e 5 del 2018*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 aprile 2018, p. 2.

<sup>11</sup> Così l'art. 1, comma 1 del Decreto Legge n. 73 del 2017.

<sup>12</sup> Sulle possibili derive del sistema normativo attualmente vigente – con particolare riferimento al concetto di «immunità di gregge» e connesso fenomeno di *free riding* e con riferimento all'incomprensibile equipollenza delle dichiarazioni sostitutive – si vedano le osservazioni critiche di I. BELLONI, *Diritto, Scienza, opinione pubblica. Considerazioni a margine del caso delle vaccinazioni obbligatorie in Italia*, in *Ius et Scientia*, 2018, vol. 4, n. 1, p. 149 ss.

<sup>13</sup> Sul ruolo del principio solidaristico nella materia *de qua* vedi L. PEDULLÀ, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale (alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte cost.)*, cit., pp. 32-33.

<sup>14</sup> Vedi Cons. Stato, Adunanza Sez. Speciale, 20 settembre 2017, numero affare [01614/2017](http://www.giustizia.it).

<sup>15</sup> [Corte cost., 22 novembre 2017 \(dep. 18 gennaio 2018\), n. 5.](http://www.giustizia.it)

l'applicazione della sanzione dopo l'inutile scadenza del termine. A tale fattispecie di inottemperanza (di cui al comma 4) l'originario testo normativo ricollegava anche la contestuale segnalazione dell'inadempimento alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

Inoltre, l'articolo 3 prevede – a carico dei dirigenti scolastici – l'obbligo di *«richiedere ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale»* la documentazione idonea a *«comprovare l'effettuazione delle vaccinazioni di cui all'art. 1, comma 1»*. Documentazione equipollente ai fini dell'accesso ai servizi educativi sono: a) documentazione di esonero, attestata dal medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta; b) presentazione della formale richiesta di vaccinazione all'ASUR territorialmente competente, che *«eseguirà le vaccinazioni obbligatorie secondo la schedula vaccinale, prevista in relazione all'età, entro la fine dell'anno scolastico»*; c) l'autocertificazione dell'avvenuta effettuazione delle vaccinazioni.

L'art. 3, comma 2 dispone che *«la mancata presentazione della documentazione di cui al comma 1, nei termini previsti, viene segnalata entro i successivi 10 giorni [dal termine di scadenza dell'iscrizione] dai dirigenti scolastici [a vari soggetti e] all'Azienda Sanitaria Locale, che (...) provvede agli adempimenti di competenza e ricorrendone i presupposti a quelli di cui all'artt. 1, commi 4 e 5»*.

L'art. 3, comma 3, chiude il percorso logico-normativo, disponendo che *«per i servizi educativi per l'infanzia e le scuole d'infanzia, ivi incluse quelle private non paritarie, la presentazione della documentazione di cui al comma 1 costituisce requisito di accesso»*.

### ***3.Sviluppi successivi e innovazioni introdotte dalla legge di conversione del decreto 73/2017 e dalla legge di conversione del “decreto milleproroghe” 2018***

La Legge di conversione n. 119 del 2017 introduce modifiche importanti. Non solo diminuisce da dodici a dieci i vaccini obbligatori, ma elimina l'obbligo di segnalazione da parte dell'ASUR alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, e attenua notevolmente l'entità della sanzione amministrativa, che va da € 100 a € 500.

La modifica più rilevante peraltro va ravvisata nell'inserimento – nel

comma 4 – della seguente premessa: «*In caso di mancata osservanza dell’obbligo vaccinale di cui al presente articolo, i genitori esercenti la responsabilità genitoriale (tutori o affidatari) sono convocati dall’azienda sanitaria locale territorialmente competente per un colloquio al fine di fornire ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e sollecitarne l’effettuazione*». La conseguenza di tale introduzione è di rilevanza determinante perché modifica profondamente il significato della fattispecie di inosservanza e l’*iter* procedurale legalmente preordinato all’applicazione della sanzione. Si riconosce – in altre parole – il diritto dei genitori (o figure assimilate) ad una approfondita informazione da attuarsi in sede di colloquio personale e su appuntamento, che è onere della ASUR fissare.

Nel sistema normativo che ne scaturisce, sembra potersi distinguere una condotta (e correlativa nozione) di “**inosservanza spontanea**” dalla condotta (e correlativa nozione) di “**inosservanza qualificata**”, che – sola – giustifica l’adozione di provvedimenti sanzionatori su vari fronti.

Il genitore inosservante (ciò che si accerta sulla base dei termini di decadenza fissati dalla legge) avrà cioè sempre diritto a un colloquio informativo esauriente<sup>16</sup>. Solo nel caso in cui a seguito dello stesso, il genitore rifiuti di adempiere o si sottragga al colloquio informativo (per es. non si presenti senza giustificazione idonea), l’ASUR sarà legittimata a procedere alla formale «*contestazione*» con assegnazione di un «*termine*», spirato inutilmente il quale sarà infine irrogabile legittimamente la sanzione amministrativa.

Si evince che l’inosservanza foriera di effetti giuridici (sanzionatori e non) è **solo quella accertata a seguito della procedura sopra cadenzata** (e infatti, non a caso, a tale momento la normativa precedente collegava la segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, oggi venuta meno)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Invero, sul tema la giurisprudenza amministrativa appare divisa, in particolare sul ruolo pregiudiziale del colloquio informativo. Si veda [TAR Lombardia, sez. distaccata di Brescia, 05 aprile 2018, ordinanza n. 133](#), che riconosce il carattere ineludibile dell’assolvimento dell’obbligo informativo previsto dalla legge. Vedi *contra* [TAR Piemonte, 18 settembre 2018, sent. n. 1034](#), secondo cui il “colloquio” non costituirebbe un adempimento preliminare alla vaccinazione, bensì un adempimento preliminare alla comminatoria della sanzione amministrativa, una volta accertato l’inadempimento dell’obbligo vaccinale.

<sup>17</sup> È degno di nota sottolineare che, a seguito della successione degli atti normativi sopra descritti, ci si

Come si è già anticipato, la materia è stata regolata non solo da fonti di rango primario ma anche da fonti secondarie, tra le quali si annoverano le circolari ministeriali, emanate con lo scopo di precisare ulteriormente i risvolti pratici della procedura da seguire per ottemperare agli obblighi di legge.

La circolare 1 settembre 2017<sup>18</sup> – elaborata congiuntamente dal Ministero della Salute e dal Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca – si prefigge lo scopo di descrivere compiutamente la tipologia di documentazione da presentare ai servizi educativi per l’infanzia ai fini previsti dalla legge. Sono considerati equipollenti alla documentazione che *direttamente* comprova l’effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie: *a*) documentazione comprovante l’avvenuta immunizzazione a seguito di malattia naturale; *b*) documentazione idonea a comprovare l’omissione o il differimento della vaccinazione per ragioni sanitarie (come già previsto dal sopracitato decreto legge n. 73 del 2017); *c*) copia della formale richiesta di vaccinazione all’ASUR territorialmente competente (già prevista dal sopracitato decreto legge n. 73 del 2017); *d*) autocertificazione

---

trova di fronte a tre “regimi” differenziati per i relativi anni scolastici:

1) **per l’anno scolastico 2017/2018** (il c.d. “regime transitorio”) *ex* artt. 3 e 5 del Decreto Legge n. 73 del 2017 (decreto che – essendo intervenuto a procedura di iscrizione già avvenuta e perfezionata – introduce un regime transitorio che consiste nell’obbligo di presentazione della documentazione relativa all’adempimento degli obblighi vaccinali e suoi equipollenti o alternative previste dalla legge, quale la presentazione dell’autocertificazione – dichiarazione sostitutiva di atto notorio – comprovante l’effettuazione delle vaccinazioni) il termine per la presentazione della documentazione è doppio: *a*) 10 settembre 2017 per la documentazione di vaccinazione e suoi equipollenti; *b*) 10 marzo 2018 per la documentazione di effettuazione e reale delle vaccinazioni. In tal caso si ha il mantenimento dell’efficacia delle iscrizioni già avvenute, con correlativa interdizione dell’accesso ai servizi in caso di violazione obblighi;

2) **per l’anno scolastico 2018/2019** è vigente solo art. 3 del Decreto Legge sopracitato, come modificato dalla Legge di conversione n. 119 del 2017. È prevista la presentazione della documentazione all’atto della iscrizione del minore (entro termine di scadenza o al più tardi entro il 10 luglio, se dichiarazione sostitutiva). Tale regime normativo è stato attualmente modificato dalla Legge di conversione n. 108 del 21 settembre 2018 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

3) **per l’anno scolastico 2019/2020** e anni successivi, resta in vigore solo l’art. 3-*bis* introdotto dalla Legge di conversione n. 119 del 2017, che prevede l’effetto automatico della decadenza dall’iscrizione (e a maggior ragione divieto di accesso ai servizi) a seguito dell’accertamento dell’inadempimento dell’obbligo vaccinale a seguito del controllo sulle banche dati delle Aziende sanitarie locali, tramite procedimento semplificato e informatizzato, che *non si baserà più sulle dichiarazioni delle famiglie o sulla produzione di documentazione autocertificativa da parte delle famiglie*. In altre parole, il sistema – per questo anno scolastico – va quindi **pienamente a regime**.

<sup>18</sup> Il documento è disponibile all’URL <http://2.flcgil.stgv.it/files/pdf/20170901/circolare-ministeriale-1679-del-1-settembre-2017-obblighi-vaccinali.pdf>.

della richiesta alla ASUR territorialmente competente di effettuazione delle vaccinazioni non ancora somministrate.

Nella medesima circolare si aggiunge che i dirigenti scolastici, ferma restando la verifica della suddetta documentazione entro l'11 settembre 2017 (cui dovrà subentrare, entro il 10 marzo 2018, l'idonea documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie, a pena di esclusione di accesso ai servizi), dovranno trasmettere «*senza alcuna preventiva valutazione di merito*» detta documentazione alla ASUR competente, ai fini della verifica della regolarità e dell'idoneità della stessa.

La successiva circolare 6 luglio 2018<sup>19</sup> – emanata congiuntamente dal Ministero della Salute e dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca – fissa come termine di presentazione della documentazione “estensiva” già indicata nella circolare precedente – e richiamata dalla presente circolare in termini latini – la data del 10 luglio 2018, sia per i casi di prima iscrizione, sia per quelli di iscrizione d'ufficio

Infine, con il decreto legge n. 91 del 25 luglio 2018 (coordinato con la Legge di conversione n. 108 del 21 settembre 2018), è stata estesa la validità dell'autocertificazione in tutti i casi sopradetti, ai fini della frequenza scolastica, fino al 10 marzo 2019<sup>20</sup>. Le ASUR, destinatarie delle comunicazioni provenienti dai dirigenti scolastici, dovranno restituire gli elenchi loro trasmessi — senza valutazioni di merito — entro il 10 giugno 2019, con l'indicazione dei soggetti che non risultino in regola con gli obblighi vaccinali.

#### **4. Problematiche applicative della nuova normativa.**

È di agevole constatazione che sullo sfondo della materia di cui si tratta si pongano «*questioni di formidabile portata*»<sup>21</sup>, atteso che «è un

---

<sup>19</sup> Il documento è disponibile all'URL <http://1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20180823/circolare-interministeriale-20546-del-6-luglio-2018-indicazioni-operative-adempimenti-vaccinali-a-s-2018-19.pdf>.

<sup>20</sup> «*In caso di presentazione della dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie deve essere presentata entro il 10 marzo 2019*», così l'art. 6, comma 3-*quater* del Decreto Legge n. 91 del 25 luglio 2018.

<sup>21</sup> Così A. MORELLI, [Vaccini obbligatori: le questioni aperte](#), in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2017, n. 2, p. 16, che sottolinea il fatto che la questione fondamentale resta quella della



fatto incontrovertibile [che l'Italia], prima del D.L. n. 73 del 2017, avesse in materia di vaccinazioni obbligatorie una posizione "atipica", o meglio *borderline*»<sup>22</sup>, stante la proliferazione di normative regionali, talvolta anche differenti fra loro<sup>23</sup>.

La normativa ora vigente — dopo aver resistito alle censure rappresentate dalla Regione Veneto e respinte *in toto* dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 5 del 2018 — nella sua concreta applicazione dovrà operare un bilanciamento costituzionalmente coerente di quei valori che vengono coinvolti, bilanciamento che dovrà tenere in debito conto la «autentica presa di consapevolezza del modello del consenso informato da sottoscrivere, che spesso neppure viene letto»<sup>24</sup> e che è ridotto, attualmente, a mero adempimento burocratico, con connesso sacrificio di quegli altissimi principi di cui si è detto.

Si deve riflettere, in particolare, sul ruolo che assume tale momento di confronto tra l'Autorità sanitaria e le famiglie, considerando altresì gli esiti — anche penali — che potrebbero scaturire dal mancato rispetto di tutti i passaggi previsti dalla legge.

Le questioni, come si evince dalla prassi, sono molteplici, e quasi mai di facile risoluzione, ma possono compendiarsi in due situazioni-tipo: *a*) quando sorge — a carico del dirigente scolastico — il potere-dovere di esclusione del minore non vaccinato dall'istituzione scolastica, senza timore di incorrere nella condotta penalmente rilevante? *b*) a partire da quale momento storico il genitore — che ha presentato la documentazione equipollente ma non ha ancora ottenuto una data per l'appuntamento con la ASUR competente — potrà in essere una condotta rilevante *ex art. 650 c.p.* continuando a presentare il proprio figlio presso l'amministrazione scolastica, disattendendo una prescrizione della pubblica autorità?

---

«composizione ragionevole (o meglio: non irragionevole) dei diversi principi e diritti costituzionali in campo, tra cui soprattutto la tutela della salute, quale "interesse della collettività", ma anche "fondamentale diritto dell'individuo" (art. 32 Cost.), l'obbligo d'istruzione (art. 34 Cost.) e la libertà personale (art.13 Cost.)».

<sup>22</sup> L. PEDULLÀ, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale (alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte cost.)*, cit., p. 29.

<sup>23</sup> Sul tema vedi D. CODUTI, *La disciplina sulle vaccinazioni obbligatorie alla prova della forma di stato e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, p. 630 ss.

<sup>24</sup> Ancora L. PEDULLÀ, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale (alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte cost.)*, cit., p. 32.

In altre parole, si tratta di valutare l'autonomia ovvero la possibilità/doverosità di un coordinamento, tra quelle due fattispecie — formalmente ed apparentemente indipendenti — che si evincono dal sistema normativo nel suo complesso, costituenti i due seguenti “binomi”:

**a) mancata presentazione all'autorità scolastica di documentazione nei termini—divieto di accesso all'istituzione scolastica** (la cui competenza ricade nei poteri dell'Autorità scolastica);

**b) violazione dell'obbligo vaccinale—irrogazione della sanzione amministrativa** (la cui competenza rientra nelle prerogative dell'Autorità sanitaria).

La formale indipendenza fra le due fattispecie normative — che paiono a prima vista essere scollegate e costituenti due procedure differenziate, avendo riguardo dello “sfogo” procedimentale di ciascuna (*sanzione penale* per i genitori che non ottemperano all'ordine di divieto di accesso ai servizi, legalmente dato dal Dirigente scolastico [caso *a*]; *sanzione amministrativa* per mancata vaccinazione a carico dei genitori inadempienti [caso *b*]) — consente di svolgere alcune osservazioni.

Innanzitutto, è degno di nota sottolineare la circostanza per cui lo slittamento reiterato del termine per la presentazione della documentazione «*idonea*» — che si è spostato dall'originario 11 settembre 2017 all'attuale 10 marzo 2019 — appaia quantomeno sintomatico della volontà di contemperamento tra diritto alla salute pubblica e diritto alla educazione-istruzione, sempre nella cornice di un trattamento sanitario obbligatorio<sup>25</sup>.

Oltretutto, la previsione nella legge di conversione n. 119 del 2017 di procedure per l'indennizzo (per danni da complicanze irreversibili da vaccinazione), cui sono dedicati gli articoli 5-*bis*, *ter* e *quater* della medesima legge, implicando la possibilità/eventualità di danni da vaccino — eventualità pur ritenuta dalla legge *sub-valente* rispetto ai fini di prevenzione della salute pubblica perseguiti dalla disposizione normativa nel momento in cui stabilisce l'obbligatorietà dei vaccini — di per sé

---

<sup>25</sup> Vedi F. PASSANANTI, *Riflessioni sugli obblighi vaccinali, tra esigenze di unitarietà e ridotti spazi per le Regioni*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2018, n. 2, p. 482, secondo cui «quando si parla di vaccinazioni entrano in gioco una serie di diritti e doveri costituzionali che necessitano di un reciproco contemperamento ed in questo contesto al legislatore spetta un margine di discrezionalità sul come proteggere la comunità dal rischio di diffusione di malattie infettive».

postula l'esigenza di un **obbligo di informazione esauriente** a carico dell'Autorità sanitaria (che richiama tipicamente, sia pur diversamente modulato come si dirà *infra*, l'istituto del "consenso informato", quale istituto che dovrebbe — *rectius*: anzi deve — presiedere ad entrambe le fattispecie sopra descritte).

Se l'osservazione che precede è corretta, fin dalla prima domanda di appuntamento dovrebbe fare riscontro — da parte dell'ASUR — sia di propria iniziativa sia in risposta alla domanda di appuntamento, la **convocazione per il colloquio informativo**, e ciò si sarebbe dovuto attuare a partire dall'11 settembre 2017. È a tale *snodo temporale e procedimentale* che i "binomi", di cui sopra, si collegano fra loro, fungendo il colloquio informativo da fattore di raccordo fra gli stessi.

Ogni ulteriore valutazione appare consequenziale:

- nel caso in cui i genitori presentino nei termini previsti una documentazione ritenuta dalla legge (o dalle circolari) «*idonea*» (e quindi anche un documento equipollente), **non vi è spazio per un ordine di esclusione**. Alla scadenza del 2° termine, e cioè quando l'ASUR competente restituirà gli elenchi dei bambini non vaccinati — avendo doverosamente esaurito la fase amministrativa che le compete (la c.d. procedura di «*contestazione*») — l'ordine di esclusione appare legalmente dato, e la sua elusione appare penalmente rilevante e sanzionabile *ex art. 650 c.p.* Non altrettanto può dirsi se, alla stessa data, l'ASUR competente non ha adempiuto alla procedura amministrativa di cui sopra, incentrata sull'obbligo di informazione.
- nel caso in cui i genitori non abbiano presentato la documentazione «*idonea*» fin dal primo termine fissato dalla legge, l'ordine di esclusione è sempre legalmente dato e rileva ai sensi dell'art. 650 c.p.

Da quanto sopradetto si evince che l'intera *procedura amministrativa* dell'ASUR assume significato armonico — rispetto alle finalità e alla *ratio* di prevenzione della legge — se si realizza e si compie all'interno

dell'intervallo tra la data di presentazione della documentazione (11 settembre 2017, prorogato al 10 marzo 2019) e la data di restituzione della documentazione (10 giugno 2019).

Per completezza, si rappresenta che nella prassi amministrativa, attestata a livello locale<sup>26</sup>, sembra evincersi che — nella maggioranza dei casi — i genitori hanno *sempre* ottemperato all'obbligo di presentare *almeno* la documentazione equipollente, attestante la richiesta di appuntamento presso l'Autorità sanitaria, mentre non sembra che l'ASUR abbia proceduto sistematicamente alla convocazione dei genitori per le doverose informazioni, di cui all'art. 1, comma 4 del decreto legge n. 73 del 2017, così come modificato dalla legge di conversione n. 119 del 2017.

### **5. Conclusioni.**

a) La peculiarità dell'obbligo informativo — in questa materia, e in questo delicato contemperamento tra valori, all'esito del quale la scelta normativa rimane a favore dell'obbligo vaccinale — crea un *istituto inedito* nel sistema, qualificabile più adeguatamente come **obbligo di informazione ai fini di consenso**, ferma restando l'obbligatorietà della pratica medica ad esso connessa. Esso si coniuga con il diritto del genitore a interloquire con l'Autorità sanitaria, rappresentando tutte le ragioni relative alla salute del minore, senza escludere neppure — come si è visto — una modulazione (sia temporale che modale) dell'obbligo stesso, in relazione al caso concreto, di cui tale Autorità dovrà tener conto. Il diritto all'informazione e la conseguente autodeterminazione del genitore — rispetto ad un intervento sicuramente qualificabile come pratica (o terapia) medica — si atteggia pertanto, in questi casi, in modo differente rispetto alla generalità delle pratiche mediche<sup>27</sup>, senza peraltro venir meno e conservando una propria rilevanza di irriducibile valenza normativa, anche

---

<sup>26</sup> In particolare, per quanto riguarda le scuole primarie presenti nella circoscrizione del Tribunale di Pesaro.

<sup>27</sup> Sul tema vedi, in particolare, G. CASCIARO-P. SANTESE, *Il consenso informato*, Giuffrè, 2012, *passim*; G. PELLEGRINO, *Il consenso informato all'attività del medico: Fondamenti, struttura e responsabilità*, Key Editore, 2015, p. 23 ss.; CAMERA DEI DEPUTATI, [\*Consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento\*](#), Servizio Studi, XVII legislatura, 14 gennaio 2019.

di rango costituzionale<sup>28</sup>.

b) La previsione di attestazioni equipollenti alla presentazione del certificato di avvenuta vaccinazione, nonché la sequenza delle proroghe dei detti adempimenti ha determinato un serio rischio di **disapplicazione de facto della legge in esame**, con relativa frustrazione delle sue finalità. Se, in particolare, la previsione l'attestazione dell'appuntamento preso con l'ASUR, non fosse stato incluso dalla legge quale atto idoneo ed equipollente alla certificazione di vaccinazione, potrebbe ancora accreditarsi la tesi dell'autonomia della duplice vicenda amministrativa prevista dalla legge (divieto di accesso alla scuola, che rientra nelle competenze dell'Autorità scolastica; applicazione di una sanzione amministrativa, di competenza dell'Autorità sanitaria), fatti salvi i dubbi di costituzionalità della normativa.

Tuttavia, la possibilità di presentazione — in alternativa alla certificazione — di una domanda di appuntamento informativo all'ASUR, addirittura autocertificabile, entro una data di scadenza ripetutamente prorogata (da ultimo, fino al 10 marzo 2019), crea un **intervallo di attesa**<sup>29</sup> tra la domanda (con cui si investe l'ASUR del compito vaccinale) e la risposta dell'Autorità sanitaria (da rendere, ai sensi della legge in vigore, entro il 10 giugno 2019), nel corso del quale l'Autorità scolastica non può legittimamente vietare l'accesso ai servizi educativi al minore.

Pertanto, deve ritenersi che l'ASUR non possa disattendere il colloquio informativo — tra l'altro, spesso richiesto dall'interessato e comunque raccomandato dalla norma — dovendo attivare la procedura informativa che, in tale logica, diventerà sia prodromica all'applicazione della sanzione di amministrativa (c.d. procedura di «contestazione»), sia requisito della risposta negativa (*id est*: mancata vaccinazione).

La riunificazione delle due procedure discende, pertanto, sia dal dettato giuridico, sia da ragioni di economia amministrativa.

c) Conclusivamente, si deve ritenere che il *fulcro* di una corretta applicazione della normativa risieda nella condotta dell'Autorità sanitaria

---

<sup>28</sup> Per alcuni spunti di diritto comparato, vedi P. PASSAGLIA (a cura di), *La disciplina degli obblighi di vaccinazione*, Corte costituzionale, Servizio Studi – Area di diritto comparato, 2017, *passim*.

<sup>29</sup> Tale periodo, alla stregua dell'ultima normativa, è quantificabile in 3 mesi.

— unico soggetto legittimato a pronunciarsi nel merito di detta materia —. Ove non provveda in tal senso (secondo il percorso procedimentale sopra prefigurato), si può ipotizzare l'adozione di precise linee-guida da parte dell'Autorità giudiziaria e/o l'adozione di direttive ministeriali indirizzate alle ASUR territorialmente competenti, in ordine all'esatto *iter* da seguire, onde rendere effettivi i fini perseguiti dalla legge.