SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE N.258

ANNO 1994

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA N.258

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 27 maggio 1951, n. 165 (Sulla vaccinazione obbligatoria contro l'epatite virale B), della legge 4 febbraio 1966, n.51, della legge 6 giugno 1939, n. 891 e della legge 5 marzo 1963, n.292, 20 marzo 1968 n. 419 (Modificazioni alla legge 5/3/1963, n. 292, recante provvedimenti per la vaccinazione antitetanica obbligatoria), promossi con le seguenti ordinanze: 1) ordinanza emessa l'11 gennaio 1994 dal Pretore di Bassano del Grappa nel procedimento civile vertente tra Zampierin Erminio ed il Comune di Bassano del Grappa, iscritta al n.83 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1994; 2) ordinanza emessa il 12 gennaio 1994 dal Pretore di Bassano del Grappa nel procedimento civile vertente tra Dal Molin Daniele ed altra ed il Sindaco del Comune di Pianezze, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n.12, prima serie speciale, dell'anno 1994.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 maggio 1994 il Giudice relatore Renato Granata.

Ritenuto in fatto

1. In un giudizio di opposizione, a sanzione amministrativa irrogata all'opponente per non aver sottoposto la figlia minore alla vaccinazione obbligatoria contro l'epatite virale B, in violazione degli artt. 1, comma 2 e 7, della l. 27 maggio 1991 n. 165, l'adito Pretore di Bassano del Grappa ha

ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, ed ha per ciò sollevato - con ordinanza dell'11 gennaio 1994 - questione incidentale di legittimità della predetta legge 165/1991.

Nella motivazione del provvedimento di rinvio il dubbio di costituzionalità si fonda sulla considerazione che, nella predetta legge 1991 n. 165, come nelle altre leggi impositive di obblighi vaccinali, difettano sia la previsione di accertamenti preventivi - idonei, se non ad eliminare, certamente a ridurre il rischio, sia pure percentualmente modesto, di gravi complicanze da vaccino, con esiti lesivi dell'integrità psicofisica - volti alla verifica della sussistenza di eventuali controindicazioni alla vaccinazione, sia la specificazione del tipo di accertamenti che debbono a tal fine compiersi, non potendosi la visita, comprendente un esame obiettivo e la raccolta dell'anamnesi, ritenere di per sè sola sufficiente ad individuare od escludere le molteplici patologie che costituiscono controindicazioni alla somministrazioni di vaccini, considerato in particolare che esse possono essere asintomatiche.

Ciò appunto lascerebbe ipotizzare - sempre secondo il Pretore a quo - la violazione dell'art. 32 Cost., sotto il triplice profilo di violazione, rispettivamente, della riserva di legge, del diritto alla salute, e dei limiti imposti dal rispetto della persona umana.

2. Con altra ordinanza, in data del 2 gennaio 1994, emessa in analogo giudizio di opposizione a sanzione amministrativa relativa (in questo caso) ad omessa presentazione di minore alla vaccinazione antipolio antidifterica ed antitetanica, lo stesso Pretore di Bassano del Grappa, ha sollevato, in riferimento sempre all'art. 32 Cost., questione identicamente motivata con riguardo alla disciplina di quella vaccinazione, individuata - in motivazione - nella " L. 4/2/1966 n. 51, L.6/6/1939 n.891 e L. 5/3/1963, n. 292, e successive modificazioni ed integrazioni - con particolare riguardo agli artt. 1 e 3 L. 51/66, 1 e 2, ultimo comma, L. 891/39, 1,2 e 3 L. 20/3/1968, n.419 (Modificazioni alla legge 5/3/1963, n.292, recante provvedimenti per la vaccinazione antitetanica obbligatoria)" [e più sinteticamente, indicata in dispositivo con esclusivo riferimento alle" L. 1966 n. 51, 1939 n.891, 1963 n.292"].

3. In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio, per eccepire, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni sollevate per incertezza sul thema decidendum (stante la denuncia, in dispositivo, di intere leggi e non specifiche norme); e, in subordine, nel merito, la loro infondatezza.

Considerato in diritto

1. Nel denunciare la l. 27 maggio 1991 n. 165 (sulla "obbligatorietà della vaccinazione contro l'epatite virale B"), lamenta in sostanza il Pretore a quo la omessa previsione, in quel contesto, di accertamenti preventivi - "idonei quanto meno a ridurre il rischio, pur percentualmente modesto, di lesioni della integrità psico-fisica per complicanze da vaccino" - "volti alla verifica della sussistenza di eventuali controindicazioni alla vaccinazione, nonchè della specificazione dei tipi di accertamenti che debbono a tal fine compiersi", ritenendo la visita obiettiva e la raccolta dell'anamnesi non sufficienti per escludere la presenza delle molteplici patologie, anche asintomatiche, che costituiscono controindicazioni alle vaccinazioni.

Ed in tale prospettiva egli ipotizza il contrasto della suddetta normativa con il precetto costituzionale dell'art.32, sotto il triplice profilo di violazione: a) della riserva (sia pur relativa) di legge, ivi sancita (e che imporrebbe la previsione di quegli accertamenti nella disciplina di principio regolante gli aspetti essenziali della materia; b) del diritto alla salute del soggetto passivo, per il pregiudizio che potrebbe derivargli dal trattamento sanitario obbligatorio come ora praticato; c) del principio del rispetto della persona umana, che imporrebbe la ricerca, per quanto possibile, del consenso e della partecipazione degli obbligati e dei genitori, cui dovrebbe essere appunto anche finalizzata l'esecuzione degli accertamenti diagnostici preventivi.

1bis. In riferimento al medesimo parametro costituzionale e con identiche motivazioni lo stesso Pretore ha denunciato, in altro procedimento, anche le leggi 4 febbraio 1966 n. 51, 6 giugno 1939 n. 981, 5 marzo 1963 n. 292 e 20 marzo 1988 n.419, sulle vaccinazioni obbligatorie antipolio, antidifterica ed antitetanica.

2. I due giudizi possono riunirsi per la sostanziale identità del contenuto delle questioni con esso sollevate.

3. Preliminarmente va esaminata l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità formulata, in entrambi i procedimenti, dalla Avvocatura di Stato, eccezione che deve senz'altro, però, respingersi non sussistendo - già alla stregua di quanto riferito nella narrativa - la denunziata incertezza del thema decidendum.

4. Ancora in limine, va del pari escluso che possano nella specie influire, come ius superveniens, le innovazioni normative di cui all'art. 9 del sopravvenuto d.l. 6 maggio 1994 n. 273 - sulla vietata imponibilità coercitiva delle vaccinazioni obbligatorie e sul carattere vincolante del certificato del medesimo curante e dello specialista ai fini dell'esonero dal trattamento obbligatorio - in quanto, invero, in tema di sanzioni amministrative (come quella di cui qui si discute), per pacifica

giurisprudenza, non può farsi applicazione del principio di retroattività della disposizione più favorevole dettato dall'art. 2, co. 3, c.p.in materia di successione nel tempo di norme penali.

4. Nel merito, i rilievi del Pretore rimettente vanno delibati alla luce dei principi da questa Corte già enunciati sui limiti e condizioni di compatibilità dei trattamenti sanitari obbligatori con il precetto costituzionale del diritto alla salute, sub art. 32 Cost.

Al riguardo si è avuto anche di recente occasione di ribadire come la norma del citato art. 32 postuli il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti od accettati) con il coesistente e reciproco diritto di ciascun individuo (sent. 1994 n.218) e con la salute della collettività (sent. 1990 n.307); nonchè, nel caso in particolare di vaccinazioni obbligatorie, "con l'interesse del bambino", che esige "tutela anche nei confronti dei genitori che non adempiono ai compiti inerenti alla cura del minore" (sent. 132/1992).

Su questa linea si è ulteriormente precisato che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost.:

a) "se il trattamento sia 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, giacchè è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale (cfr.sent. 1990 n. 307

);

b) se vi sia "la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili" (ivi);

c) se nell'ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio - ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica - sia prevista comunque la corresponsione di una "equa indennità" in favore del danneggiato (cfr.sent. 307 cit. e v. ora l. 210/1992). E ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria, la quale "trova applicazione tutte le volte che le concrete forme di attuazione della legge impositiva del trattamento o di esecuzione materiale di esso non siano accompagnate dalle cautele o condotte secondo le modalità che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono in relazione alla sua natura" (sulla base dei titoli soggettivi di imputazione e con gli effetti risarcitori pieni previsti dall'art. 2043

c.c.: sent. n. 307/1990 cit..

5. In questo quadro di riferimento, le ordinanze di rimessione privilegiano evidentemente il profilo individuale di tutela della salute con considerazioni volte a sottolineare la necessità che il soggetto vaccinando sia messo quanto più possibile al riparo dai rischi di complicanze da vaccino.

Tali considerazioni meritano attenta riflessione ma non possono essere correttamente apprezzate se non in necessario bilanciamento con la considerazione anche del parallelo profilo che concerne la salvaguardia del valore (compresente come detto nel precetto costituzionale evocato) della salute collettiva, alla cui tutela - oltre che, (non va dimenticato) a tutela della salute dell'individuo stesso -sono finalizzate le prescrizioni di legge relative alle vaccinazioni obbligatorie.

In questa prospettiva e per quanto innanzi premesso, emerge come le esigenze cautelative sottolineate dal Pretore già trovino un primo livello di risposta nella doverosità dell'osservanza, in sede di attuazione ed esecuzione del trattamento obbligatorio, di quelle <<cautele o ... modalità che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono in relazione alla sua natura>>, e la cui violazione fonda appunto la tutela aquiliana ex art. 2043 cit.

Tuttavia il Pretore, evidentemente, ritiene necessaria una più puntuale ed espressa prescrizione di siffatte cautele mediante la previsione e specificazione a livello normativo dei singoli accertamenti preventivi idonei a ridurre, se non ad eliminare radicalmente, il rischio, che peraltro egli stesso riconosce percentualmente modesto, di lesioni alla integrità psico-fisica per complicanze da vaccino.

Ma al riguardo non può non rilevarsi che pur quando la lamentata omessa prescrizione espressa e specifica della doverosità di accertamenti siffatti fosse - in tesi - da ritenersi non in piena consonanza con la garanzia costituzionale del diritto alla salute assicurata al singolo, il porre rimedio a tale inconveniente esulerebbe dai poteri di questa Corte.

5 bis. Invero, proprio per la necessità - già sottolineata - di realizzare un corretto bilanciamento tra la tutela della salute del singolo e la concorrente tutela della salute collettiva, entrambe costituzionalmente garantite, si renderebbe necessario porre in essere una complessa e articolata normativa di carattere tecnico - a livello primario attesa la riserva relativa di legge, ed eventualmente a livello secondario integrativo - che, alla luce delle conoscenze scientifiche acquisite, individuasse con la maggiore precisione possibile le complicanze potenzialmente derivabili dalla vaccinazione, e determinasse se e quali strumenti diagnostici idonei a prevederne la concreta verificabilità fossero praticabili su un piano di effettiva fattibilità. Ed al tempo stesso

- per evitare che la prescrizione indiscriminata e generalizzata di tutti gli accertamenti preventivi possibili, per tutte le complicanze ipotizzabili e nei confronti di tutte le persone da assoggettare a tutte le vaccinazioni oggi obbligatorie rendesse di fatto praticamente impossibile o estremamente complicata e difficoltosa la concreta realizzabilità dei corrispondenti trattamenti sanitari - si dovrebbero fissare standards di fattibilità che nella discrezionale valutazione del legislatore potrebbero dover tenere anche conto del rapporto tra costi e benefici, eventualmente stabilendo criteri selettivi in ordine alla utilità - apprezzata anche in termini statistici - di eseguire gli accertamenti in questione.

Il giudice a quo richiede in definitiva un adeguamento a Costituzione che si prospetta comunque non a rime obbligate e quindi implicherebbe ineludibilmente l'intervento del legislatore, al quale questa Corte non potrebbe sostituirsi.

6. Da qui la pronunzia di inammissibilità che la Corte va a rendere, non senza richiamare, peraltro, l'attenzione del legislatore stesso sul problema affinché, ferma la obbligatorietà generalizzata delle vaccinazioni ritenute necessarie alla luce delle conoscenze mediche, siano individuati e siano prescritti in termini normativi, specifici e puntuali, ma sempre entro limiti di compatibilità con le sottolineate esigenze di generalizzata vaccinazione, gli accertamenti preventivi idonei a prevedere ed a prevenire i possibili rischi di complicanze.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della l. 27 maggio 1991 n. 165 (sulla vaccinazione obbligatoria contro l'epatite virale B) e delle leggi 4 febbraio 1966 n.51, 6 giugno 1939 n. 891, 5 marzo 1963 n. 292, 20 marzo 1968 n. 419 (sulla vaccinazione obbligatoria antipolio, antidifterica, ed antitetanica) sollevate in riferimento all'art. 32 della Costituzione, con le ordinanze del Pretore di Bassano del Grappa in epigrafe indicate.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20/06/94.

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Renato GRANATA, Redattore

Depositata in cancelleria il 23/06/94.