



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

COSIMO LOTTA

**LA LEGISLAZIONE EMERGENZIALE PER CONTRASTARE
LA PANDEMIA DA COVID-19 TRA SCIENZA E DIRITTO:
IL RUOLO DEL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO**

27 APRILE 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Cosimo Lotta

La legislazione emergenziale per contrastare la pandemia da Covid-19 tra scienza e diritto: il ruolo del Comitato tecnico-scientifico*

ABSTRACT : *The paper aims to analyse the relationship between the opinions of the technical-scientific committee and the legislative measures adopted during the health emergency. In particular, it will be a question of understanding whether the opinions issued by the Technical-Scientific Committee on the epidemiological situation in Italy are to be considered recommendations which the Government and Parliament can comply with or whether, by reason of the body from which they emanate and its importance in the emergency management system, must be considered binding opinions to which the emergency legislator must adapt.*

Against the background of these questions, the question of the relationship between science and law arises: it is necessary to ask who, in general, is the ultimate decision-maker in political choices that have scientific parameters as their object.

If it is true that the final acts of the decision-making processes concerning measures to combat Covid-19 are taken by Parliament, by the Government (by decree-laws or legislative decrees) or by the President of the Council of Ministers with his decrees, the fact that their content is (to a certain extent) strongly constrained, if not bound tout court, by scientific evidence can nevertheless be overlooked.

Therefore, the role of the Technical-Scientific Committee must be understood in order to understand its role and its impact on emergency legislation.

SOMMARIO: 1. Istituzione e compiti del Comitato tecnico-scientifico. – 2. I pareri del Comitato tecnico-scientifico e i provvedimenti assunti dal Governo. – 2.1. Il d.p.c.m. del 1° marzo 2020 e il verbale n. 12 della riunione del 28 febbraio 2020 del Comitato tecnico-scientifico. – 2.2. Il d.l. n. 19 del 2020, il d.p.c.m. del 4 novembre 2020 e i verbali del Comitato tecnico scientifico nn. 121 del 24 ottobre 2020, 122 del 31 ottobre 2020 e 123 del 3 novembre 2020. – 2.3. Il d.l. n. 172 del 2021 e il verbale del Comitato tecnico-scientifico n. 54 del 24 novembre 2021. – 3. Legislatore e CTS sinergicamente al servizio del contrasto alla diffusione del virus Covid-19. – 4. (Segue) I controlli, di natura politica e giurisdizionale, sugli atti di natura legislativa e amministrativa recettivi dei pareri del Comitato tecnico-scientifico. – 5. Conclusioni. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico quale anello di congiunzione tra scienza e diritto.

1. Istituzione e compiti del Comitato tecnico-scientifico.

Il Comitato tecnico-scientifico (CTS) veniva istituito con [decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 371 del 5 febbraio 2020](#)¹, «per garantire il necessario supporto tecnico alle attività da porre in essere per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla [...] ordinanza» n. 630 del 3 febbraio 2020 dello stesso Capo del Dipartimento di Protezione civile (art. 1)². Esso, pertanto, era organo dello stesso Dipartimento di Protezione Civile, a sua volta struttura afferente alla Presidenza del Consiglio dei ministri³. L'Ordinanza del Capo della Protezione civile (ocdpc) n. 630 del 2020,



¹ A seguito della cessazione dello stato di emergenza, prevista dall'art. 1 del d.l. n. 24 del 2022, è stato disposto lo [scioglimento del Comitato tecnico-scientifico](#), la cui ultima riunione si è svolta in data 30 marzo del 2022.

² L'esperienza dei Comitati tecnico-scientifici istituiti per il contrasto alla pandemia da Covid-19 non appartiene solo all'Italia. In una prospettiva comparata, v. AA.VV., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Osservatorio Emergenza Covid -19 Aggiornato al 5 maggio 2020*, in [federalismi.it](#), n 1 - 13/03/2020, 3 ss.; G. MINGARDO, *Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza Covid-19*, in [Biolaw Journal-Rivista di BioDiritto](#), 1, 2020, 89 ss.

³ Per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa di protezione civile, cfr. V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in [federalismi.it](#), 1, 2020, 213 ss.

adottata nell'ambito del potere di ordinanza previsto dal c.d. Codice di protezione civile⁴ e adottata alla luce della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 di dichiarazione dello stato di emergenza⁵, attuava i primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa alla diffusione del Covid-19 e, tra questi, all'art. 2, prevedeva l'istituzione di un Comitato tecnico-scientifico.

Nello specifico, il Comitato tecnico-scientifico, ai sensi del summenzionato art. 2, era «composto dal segretario generale del Ministero della salute, dal direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, dal direttore dell'ufficio di coordinamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, dal direttore scientifico dell'Istituto nazionale per le malattie infettive “Lazzaro Spallanzani”, dal Presidente dell'Istituto superiore di sanità, da un rappresentante della Commissione salute designato dal Presidente della Conferenza delle regioni e province autonome e dal coordinatore dell'ufficio promozione e integrazione del Servizio nazionale della protezione civile del Dipartimento della protezione civile, con funzioni di coordinatore del Comitato. Il Comitato può essere integrato rispetto a specifiche esigenze»⁶.

In merito alle sue attribuzioni era previsto che avesse «funzioni di consulenza al Capo del Dipartimento della protezione civile in merito all'adozione delle più opportune misure di prevenzione necessarie a fronteggiare la diffusione della patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»⁷. Ai sensi dell'art. 2, comma 2, «[i]l Comitato definisce, alla prima convocazione, i criteri e le modalità per l'organizzazione e lo svolgimento delle proprie attività».

Alla prima convocazione, il Comitato Tecnico Scientifico «ha ritenuto utile mettere a disposizione delle Autorità, che stanno quotidianamente affrontando questa emergenza, una ipotesi precauzionale di aggiornamento delle misure sin qui adottate. Tale ipotesi è segnalata al fine di continuare a garantire sempre il principio di massima precauzione in relazione all'evoluzione dell'epidemia da 2019-nCov»⁸.

2. I pareri del Comitato tecnico-scientifico e i provvedimenti assunti dal Governo.

⁴ In un primo momento i provvedimenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 – tra i quali rientra anche l'[ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile n. 630 del 2020](#) – erano stati adottati sulla base del d.lgs. n. 1 del 2018 (c.d. Codice di protezione civile). Successivamente è stato creato un sistema parallelo costituito principalmente dal d.l. n. 19 del 2020. Sulle “ragioni costituzionali della fuga dal codice di protezione civile” da parte del legislatore emergenziale, cfr. A. SAITTA, [Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021](#), in questa [Rivista 2021/III](#), 846 ss. Sulle ragioni che hanno indotto il Governo a preferire alle ordinanze di protezione civile ai d.p.c.m., cfr. R. MICCÙ, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, in *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Annuario 2020 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 169 ss.

⁵ Cfr. la Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, “Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”, adottata ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018.

⁶ Art. 2, comma 1, dell'ocdpc n. 630 del 2020. Detto articolo è stato poi da ultimo sostituito dall'art. 1 dell'ocdpc n. 751 del 17 marzo 2021, con il quale è stata modificata la composizione del Comitato tecnico-scientifico. Sulla composizione del Comitato tecnico-scientifico sono intervenute più ordinanze del Capo del dipartimento di protezione civile. Ci si riferisce, in particolare, alle ordinanze del 18 aprile 2020, del 15 maggio 2020, del 7 ottobre 2020, del 25 novembre 2020, del 29 gennaio 2021 e del 17 marzo 2021.

⁷ Art. 2 (“Composizione del Comitato”), comma 3, del decreto del Capo del dipartimento di protezione civile n. 371 del 5 febbraio 2020. La composizione del Comitato tecnico-scientifico è stata ridefinita dapprima con le ordinanze del Capo del dipartimento della protezione civile n. 663 del 18 aprile 2020 e 673 del 15 maggio 2020 e, da ultimo, con l'ordinanza n. 751 del 17 marzo 2021.

⁸ Comitato Tecnico Scientifico ai sensi dell'ocdpc n. 630 del 3 febbraio 2020 ([verbale n. 1 della riunione del 7 febbraio 2020](#)) Tutti i verbali delle riunioni del Comitato tecnico-scientifico sono consultabili nell'apposita pagina del [sito](#) del Dipartimento della Protezione civile.

Ciò posto, proprio per verificare il rapporto tra pareri del Comitato tecnico-scientifico e legislazione emergenziale (anche al fine di comprendere come i primi siano stati recepiti dalla seconda), è apparso opportuno prendere in considerazione i singoli verbali delle riunioni del Comitato tecnico-scientifico e porli in relazione con taluni provvedimenti del Governo adottati per contrastare la diffusione del virus Covid-19⁹.

2.1. *Il d.p.c.m. del 1° marzo 2020 e il verbale n. 12 della riunione del 28 febbraio 2020 del Comitato tecnico-scientifico.*

Ora, pare opportuno dar conto *in primis* del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020 e porlo a raffronto con i verbali del Comitato tecnico-scientifico delle riunioni che si sono tenute dal 7 febbraio al 29 febbraio 2020 per comprendere se il contenuto del primo sia stato determinato dai secondi.

Ebbene, il d.p.c.m. del 1° marzo 2020¹⁰ all'art. 2, dettava, tra le altre, disposizioni atte a contenere il contagio sospendendo le manifestazioni sportive, le manifestazioni organizzate, i servizi educativi dell'infanzia, l'apertura al pubblico dei musei, le procedure concorsuali, lo svolgimento delle attività di ristorazione che non fossero in possesso di determinati requisiti.

Significativo appare il raffronto tra i verbali del Comitato tecnico-scientifico delle convocazioni avvenute nell'intervallo temporale suindicato – e in particolare il verbale n. 12 della riunione del 28 febbraio 2020¹¹ – con il contenuto del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° marzo 2020.

Nello specifico, dal verbale n. 12 emerge chiaramente come il Comitato tecnico-scientifico abbia sottoposto a revisione le misure adottate fino a quel momento per il contenimento del contagio e, nella stessa sede, ha formulato proposte in merito alla loro adeguatezza «alla luce della migliore evidenza scientifica ad oggi disponibile».

Il Comitato tecnico-scientifico riteneva che, rispetto al d.p.c.m. 25 febbraio 2020¹² e avuto riguardo alle misure a carattere nazionale, «[doveva] essere confermato su tutto il territorio nazionale e per tutta la durata dell'emergenza»; «[veniva] confermata la sospensione della domenica gratuita dei “musei a porte aperte” per il 1° marzo 2020 e non si ritiene utile prorogare tale misura»; «non [appariva] utile la conferma delle misure di sospensione degli esami della patente di guida e di razionalizzazione delle attività di motorizzazione civile»; «con riferimento al lavoro agile si [proponeva] di estenderlo a tutta Italia e fino al termine dello stato di emergenza in quanto trattasi di misura coerente con la prioritaria esigenza del virus».

Invece, con riferimento alle singole Regioni, pare utile segnalare che per l'Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, le quali presentavano una situazione epidemiologica più complessa rispetto alle altre Regioni, il Comitato tecnico-scientifico riteneva che dovessero essere confermate tutte le misure di contenimento già adottate «opportunamente riviste» secondo le sue indicazioni contenute nel verbale n. 12 del 28 febbraio 2020.

Nel suddetto verbale il CTS concludeva asserendo che «restano confermate tutte le misure previste per la c.d. “zona rossa”, ovvero per gli 11 comuni di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del

⁹ Dato l'elevatissimo numero di provvedimenti aventi forza di legge adottati dal Governo nel corso della pandemia, si prenderanno in considerazione solo taluni provvedimenti governativi, ritenuti significativi, e raffrontarli rispetto ai pareri del Comitato tecnico-scientifico.

¹⁰ D.p.c.m. 1° marzo 2020, “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”, che ha cessato di produrre effetti a decorrere dall'entrata in vigore del d.p.c.m. 8 marzo 2020.

¹¹ Cfr. il [verbale n. 12 della riunione tenuta, presso il Dipartimento della Protezione civile, il giorno 28 febbraio 2020](#).

¹² Il d.p.c.m. 25 febbraio 2020, “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

Consiglio dei ministri 23 febbraio 2020, ivi compresa la scadenza prevista dal richiamato decreto (8 marzo 2020)».

Andando ad analizzare il contenuto del d.p.c.m. del 1° marzo 2020 è evidente che esso sia stato determinato dal parere reso dal Comitato tecnico-scientifico nella seduta del 28 febbraio 2020. Il decreto in questione, infatti, recepisce *in toto* le raccomandazioni date dal Comitato tecnico-scientifico.

2.2. Il d.l. n. 19 del 2020, il d.p.c.m. del 4 novembre 2020 e i verbali del Comitato tecnico scientifico nn. 121 del 24 ottobre 2020, 122 del 31 ottobre 2020 e 123 del 3 novembre 2020.

Altro provvedimento significativo che appare utile prendere in considerazione è il d.l. 25 marzo 2020 n. 19¹³, il quale all'art. 2 (“Attuazione delle misure di contenimento”) ha formalizzato il ruolo del Comitato tecnico-scientifico, stabilendo che «per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma¹⁴ sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all’ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630».

Ebbene, com'è noto, sulla base del d.l. n. 19 del 2020 è stata adottata una lunga serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi del primo¹⁵. Tra questi rientra anche il d.p.c.m. del 3 novembre 2020, che ha introdotto delle differenziazioni delle aree del territorio nazionale in base al livello di diffusività del virus Covid-19. In particolare, veniva introdotto un regime differenziato di misure atte a prevenire il contagio in tre fasce di rischio, a seconda della gravità dello scenario epidemiologico. Se quindi l'art. 1 del d.p.c.m. in parola prevedeva delle restrizioni valevoli su tutto il territorio nazionale (c.d. “zona gialla”), l'art. 2 (istituzione della c.d. “zona arancione”) e l'art. 3 (istituzione della c.d. “zona rossa”) prevedevano delle restrizioni via via più stringenti, da adottarsi sulla base dei ventuno parametri determinati con decreto del ministro della salute del 30 aprile 2020¹⁶.

¹³ D.l. 25 marzo 2020, n. 19, “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19”. Sulla non illegittimità costituzionale del d.l. n. 19 del 2020 (“correttivo” del d.l. n. 6 del 2020) e dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati sulla base del primo: cfr. [Corte cost. sent. n. 198 del 2021](#). In particolare, la Corte ha ritenuto che «la tassatività delle misure urgenti di contenimento acquisita dal d.l. n. 19 del 2020 induce ad accostare le stesse, per certi versi, agli “atti” necessitati”, in quanto “emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto”, sicché non è dato riscontrare quella delega impropria di funzione legislativa dal Parlamento al Governo che il rimettente ipotizza nel denunciare la violazione degli artt. 76 e 77 Cost» (punto 8 del *Considerato in diritto*). Inoltre, ad avviso della Corte «le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. n. 19 del 2020 vanno dichiarate non fondate, poiché le disposizioni oggetto di censura non hanno conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., né tantomeno poteri straordinari da stato di guerra in violazione dell'art. 78 Cost., ma hanno ad esso attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati». Sulla [Corte cost. sent. n. 198 del 2021](#), cfr. A. SAIITA, [Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021](#), cit.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in [federalismi.it](#), 25, 2021, 81 ss.

¹⁴ Tra i provvedimenti previsti all'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 rientrano anche i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

¹⁵ Sul punto, cfr. [Corte cost. sent. n. 198 del 2021](#).

¹⁶ Decreto del Ministro della Salute del 30 aprile 2020, “Adozione dei criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020”. Nello specifico, venivano presi in considerazione gli “indicatori di processo sulla capacità di monitoraggio” (sei), gli “indicatori di processo sulla capacità di accertamento diagnostico, indagine e di gestione dei contatti” (sei), gli “indicatori di risultato relativi a stabilità di trasmissione e alla tenuta dei servizi sanitari” (nove).

Posto ciò, nei verbali n. 121 del 24 ottobre 2020¹⁷, n. 122 del 31 ottobre 2020¹⁸ e n. 123 del 3 novembre 2020¹⁹, il Comitato tecnico-scientifico esprimeva considerazioni in merito all’emanando d.p.c.m. del 3 novembre 2020²⁰, proponendo modifiche al testo del d.p.c.m. in questione. In particolare, nell’allegato n. 3 del verbale n. 121 (così come anche nell’allegato n. 1 del verbale n. 123 in merito alla istituzione del territorio nazionale in base alla gravità dello scenario epidemiologico) il Comitato tecnico-scientifico interveniva proprio sul testo del Decreto presidenziale, indicando quali misure fossero da confermare, quali da modificare e quali da eliminare rispetto alla bozza originaria.

Inoltre, nel verbale n. 123 del 3 novembre 2020, si legge che il CTS, avuto riguardo alla bozza di d.p.c.m. pervenuta dalla Presidenza del Consiglio in quella stessa data, «valuta[va] congruo l’impianto generale del DPCM relativo all’adozione di ulteriori misure volte al contenimento del contagio dal virus SARS-CoV-2 commisura all’attuale fase epidemiologica attraverso la condivisione dei dati aggiornati».

Anche in questo caso, raffrontando il testo del d.p.c.m. emanato e i pareri del Comitato tecnico-scientifico espressi nei verbali n. 121 e 122, 123, appare evidente come il Governo abbia recepito integralmente le modifiche e le integrazioni apportate dal CTS al decreto presidenziale.

2.3. Il d.l. n. 172 del 2021 e il verbale del Comitato tecnico-scientifico n. 54 del 24 novembre 2021.

Ultimo raffronto che in questa sede si effettuerà tra l’attività del Comitato tecnico scientifico e la legislazione emergenziale attiene al rapporto tra il verbale n. 54 del 24 novembre 2021 del primo e il d.l. 26 novembre 2021 n. 172.

Ebbene, nel verbale n. 54 del 2021 del CTS²¹ si dava atto che in data 22 novembre 2021 il Ministero della salute richiedeva al Comitato un parere tecnico-scientifico «in merito alla possibilità di rivedere la durata della validità della certificazione verde COVID-19²² rilasciata sulla base del suddetto titolo»²³, che fino a quel momento aveva una validità pari a dodici mesi ai sensi dell’art. 9, comma 3, del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, come modificato dalla legge 16 settembre 2021, n. 126 (di conversione del d.l. 23 luglio 2021, n. 105)²⁴.

¹⁷ Cfr. il [verbale n. 121 della riunione tenuta, presso il Dipartimento della Protezione civile, il giorno 24 ottobre 2020](#).

¹⁸ Cfr. il [verbale n. 122 della riunione tenuta, presso il Dipartimento della Protezione civile, il giorno 31 ottobre 2020](#).

¹⁹ Cfr. il [verbale n. 123 della riunione tenuta, presso il Dipartimento della Protezione civile, il giorno 3 novembre 2020](#).

²⁰ “Richiesta di pareri del Ministero della Salute su quesiti relativi all’emanazione del DPCM di prossima emanazione”, pag. 2 del verbale n. 121 del Comitato tecnico-scientifico; “Richiesta del Ministro della salute sulla identificazione delle aree territoriali del Paese da sottoporre ad eventuali ulteriori restrizioni delle misure di contenimento per il contrasto all’epidemia da Sars-Cov-2”, pag. 2 del verbale n. 122 del Comitato tecnico-scientifico.

²¹ Cfr. il [verbale n. 54 della riunione tenuta, presso il Dipartimento della Protezione civile, il giorno 24 novembre 2021](#).

²² Sulla conformità alla Costituzione della c.d. “certificazione verde”, cfr. F. RIGANO, M. TERZI, «Certificazioni verdi Covid-19» e obbligo vaccinale: appunti di legittimità costituzionale, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2021. Nello specifico, gli AA., richiamando anche la [sentenza n. 824 del 2021 del Conseil constitutionnel](#), concludono per l’assenza di «infrazioni costituzionali» (157). Sul tema v., inoltre, R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19)*, in *Questione Giustizia*, 6 settembre 2021. Secondo quest’ultimo A. «(...) il CVC deve essere visto non come un elemento che determina una limitazione delle libertà, bensì come uno strumento che, con l’intento certamente anche di incentivare la vaccinazione spontanea, determina le condizioni in presenza delle quali determinati diritti, anche fondamentali, possano essere esercitati in sicurezza, evitando situazioni che possano causare una diffusione del virus» (11). In una prospettiva anche comparata, con particolare riferimento all’introduzione della c.d. “certificazione verde” in Israele, Francia, Spagna, v. I. SPADARO, *Green pass in Italia e all’estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in [federalismi.it](#), 29, 2021.

²³ [Verbale n. 54, cit., 2](#).

²⁴ L’art. 9, comma 3, in questione è stato da ultimo modificato con il d.l. 24 dicembre, n. 221 il quale ha previsto che la durata della c.d. “certificazione verde” avrà durata pari a mesi sei a decorrere dal 1° febbraio 2022.

Quindi, «(...) dovendosi identificare una soglia di durata che contemperi adeguatamente le esigenze di protezione della popolazione con quelle, organizzative e logistiche, che caratterizzano le campagne di vaccinazione, il CTS stima[va] ragionevole e adeguata una riduzione degli attuali dodici mesi a un periodo più breve, suggerendo che a far corso dal nono mese dall'ultima somministrazione dei vaccini anti-SARS-CoV-2 possa arrestarsi il periodo di validità della certificazione verde COVID-19 attestante lo stato di avvenuta vaccinazione»²⁵.

Il Governo decideva pertanto di far proprio il parere del Comitato tecnico-scientifico e nel d.l. n. 172 del 2021²⁶, all'art. 3 ("Durata delle certificazioni verdi COVID-19"), comma 1, prevedeva che "[a]ll'art. 9 del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] b) al comma 3: 1) al primo periodo, le parole «dodici mesi a far data dal completamento del ciclo vaccinale» sono sostituite dalle seguenti «nove mesi a far data dal completamento del ciclo vaccinale primario»; 2) dopo il primo periodo, è inserito il seguente: «In caso di somministrazione della dose di richiamo successiva al ciclo vaccinale primario, la certificazione verde COVID-19 ha una validità di nove mesi a far data dalla medesima somministrazione»".

3. Legislatore e CTS sinergicamente al servizio del contrasto alla diffusione del virus Covid-19. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico quale anello di congiunzione tra scienza e diritto.

Alla luce di quanto emerso, se è vero che i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'emergenza erano almeno in prima battuta da imputare al Governo - e non al Parlamento che, nel caso di decreti-legge, può intervenire solo in sede di loro conversione (e quindi successivamente)²⁷-, è evidente che gli atti normativi del primo e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri abbiano fatto propri i pareri del Comitato tecnico-scientifico al cui vaglio passano tutte le decisioni assunte dal Governo (e non solo²⁸) riguardanti il contrasto alla diffusione del virus Covid-19.

Ecco che allora viene alla luce la questione del rapporto tra scienza e diritto. Il punto centrale della questione attiene, perciò, a come il parametro scientifico debba integrarsi nelle scelte legislative e a come debba essere dalle stesse recepito.

Sul punto la giurisprudenza della Corte costituzionale ha a più riprese affermato il primato della scienza sulla legislazione. In particolare, la Corte con le [sentenze n. 185 del 1998](#)²⁹, relativa al c.d.

²⁵ [Verbale n. 54](#), cit., 3.

²⁶ D.l. 26 novembre 2021, n. 172, "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali",

²⁷ Sul rapporto tra Governo e Parlamento, a decorrere in particolare dalla c.d. "seconda fase" dell'emergenza, v. E. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in [Rivista AIC](#), 2, 2021, 71 ss.

²⁸ A tal proposito – a titolo esemplificativo e non esaustivo – basti segnalare che al Comitato venivano richiesti pareri non solo dal Governo (con ciò intendendosi i Ministeri – in particolare dal Ministero della Salute – con i loro Dipartimenti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri con i suoi Dipartimenti), ma anche dall'Avvocatura dello Stato in merito a procedimenti pendenti dinanzi al TAR aventi ad oggetto le misure adottate per il contrasto al diffondersi dell'epidemia (verbali n. 143, 145 e 162 e 2 del 2021), dalle Prefetture in merito all'organizzazione di eventi pubblici (ancora verbale n. 143 del 2021), dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (verbale n. 151 del 2021) e dalle singole Regioni (verbale n. 105 del 2020 relativo, tra l'altro, alle istanze della Regione Lombardia per la partecipazione del pubblico al Gran Premio di Italia di Formula Uno e alle partite della Supercoppa italiana di basket 2020), dalla Conferenza Episcopale Italiana (verbale n. 2 del 2021), dall'Ente organizzatore del Salone Nautico di Genova e dall'Ente organizzatore della Manifestazione denominata "Abilmente Roma 2020" in merito ai protocolli di sicurezza da predisporre in occasione delle summenzionate manifestazioni (verbale n. 105 del 2020), dai Segretari generali dell'Avvocatura dello Stato e della Corte dei conti per l'adozione di protocolli sanitari da impiegare in occasione dello svolgimento delle prove concorsuali per l'assunzione di personale amministrativo (verbale n. 59 del 2022).

²⁹ Su [Corte cost. sent. n. 185 del 1998](#), v. C. COLAPIETRO, *La salvaguardia costituzionale del diritto alla salute e l'effettività della sua tutela nella sperimentazione del "multitratamento Di Bella"*, in *Giur. it.*, 1991, 151, 160 ss.

caso di Bella, [n. 282 del 2002](#) e [n. 338 del 2003](#) ha sancito il primato della prima sulla seconda («le due decisioni del 2002 e del 2003 (...) affermano indiscutibilmente un “primato” della scienza e della medicina sulla legislazione, la quale, in campo terapeutico, non può muoversi indipendentemente dalle acquisizioni tecnico-scientifiche, e deve anzi piegarsi a tali acquisizioni e farle proprie»³⁰).

Inoltre, con la [sentenza n. 151 del 2009](#)³¹ la Corte, richiamando le summenzionate pronunce, ha specificato che «[...] la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente posto l’accento sui limiti che alla discrezionalità legislativa pongono le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l’arte medica [...]»³².

Sebbene la giurisprudenza costituzionale abbia ribadito a più riprese che il legislatore non può prescindere dalle acquisizioni della scienza medica, è nota la circostanza per cui il rapporto tra scienza e diritto sia (stato) un rapporto in parte sofferto, segnato talora dalla incomunicabilità³³.

Come sottolineato, infatti, «[...] i problemi per il giurista non si pongono quando riesce ad instaurarsi un rapporto di mutua alimentazione fra asserzioni scientifiche e giuridiche, quanto piuttosto nei casi in cui ognuna di queste due sfere del sapere pretende di imporre all’altra il proprio “ordine di validità”. [...]»³⁴.

Per superare lo “scontro” tra scienza e diritto, è quindi necessario creare e alimentare canali di comunicazione tra essi, soprattutto in un contesto – come quello attuale – caratterizzato da

³⁰ Sul punto, cfr. M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all’art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quad. Cost.*, 2, 2012, 462. Sul punto, ancora, M. CARTABIA, [intervento](#) al seminario *Giustizia costituzionale e diritti fondamentali nel contesto della integrazione europea*, Messina, 21 gennaio 2022. V., ancora, R. BIN, *Libertà della ricerca scientifica in campo genetico*, in *Alle frontiere del Diritto costituzionale (scritti in onore di Valerio Onida)*, Giuffrè, Milano, 2011, 219 («[...] il legislatore deve fondare su dati che provengono dal mondo scientifico le prognosi relative ai possibili effetti negativi di determinate sperimentazioni e verificare sulla base di essi la necessità di intervenire con norme restrittive e l’efficacia delle misure predisposte. Sono i dati forniti dalla scienza e l’opinione prevalente della comunità scientifica a costituire il tracciato entro il quale il legislatore deve muoversi. Ma non basta, perché anche nella scelta delle finalità da perseguire, degli interessi da proteggere, il legislatore non è del tutto libero di agire»). Sul tema v. G. D’AMICO, *Tecniche argomentative e questioni scientifiche controverse in materia di biodiritto: U.S. Supreme Court e Corte costituzionale e confronto*, in C. Casonato, C. Pichiocchi, P. Veronesi (a cura di) *Forum BioDiritto. Percorsi a confronto. Inizio vita, fine vita e altri problemi*, Cedam, Padova, 2009, 27: «L’idea che viene fuori dalla lettura di queste decisioni è quella di una scienza, intesa come complesso monolitico di conoscenze, di cui può disporre il solo legislatore statale. In questo quadro, il giudice delle leggi svolge un compito quasi marginale, essendo chiamato a dichiarare l’incostituzionalità delle sole norme che si pongono in palese ed indiscusso contrasto con determinati presupposti scientifici. Questa configurazione del proprio ruolo evita alla Corte di lasciarsi travolgere dalle controversie scientifiche, limitandosi ad intervenire solo in caso di assoluta carenza o di aperto contrasto della normativa censurata con gli assunti scientifici di fondo».

³¹ Su [Corte cost. sent. n. 151 del 2009](#), v. M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all’art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, cit.; S. AGOSTA, *Dalla Consulta finalmente una prima risposta alle più vistose contraddizioni della disciplina sulla fecondazione artificiale (a margine di Corte cost., sent. n. 151/2009)*, in *Forum Quad. cost.*, 19 settembre 2009; L. TRUCCO, *Procreazione assistita: la Consulta, questa volta, decide di (almeno in parte) decidere*, in *Giur. it.*, 2010, 287 ss.; E. MALFATTI, *L’accesso alla procreazione assistita, tra “integrazioni” della legge e nuove aperture giurisprudenziali*, in *Quad. cost.*, 2010, 4, 833 ss.

³² [Corte cost. sent. n. 151 del 2009](#), punto n. 6.1. del Considerato in diritto.

³³ A riguardo v. P. VERONESI, *La scienza secondo la Costituzione italiana (e le sue applicazioni)*, in [Biolaw Journal-Rivista di BioDiritto](#), 3, 2021, 151 ss. L’A. evidenzia che «[...] è sempre risultato difficoltoso creare “ponti” e porre le basi per una pacifica ed equilibrata convivenza tra queste due realtà (a loro modo) assiologiche e totalizzanti. [...] [L’] uno o l’altro “sistema” adott[a] (più o meno occasionalmente) orbite, logiche e preoccupazioni diverse da quelle seguite dal suo “concorrente”».

³⁴ G. D’AMICO, *Scienza e diritto*, cit., 10. L’A. sostiene in particolare che «[l’] elemento caratterizzante una scienza [è] individuato nell’esistenza di specifiche “garanzie di validità” della stessa, ma a ben riflettere questa affermazione vale pure per la scienza giuridica; anche il diritto ed in particolare quello costituzionale si fonda sull’esistenza di garanzie di validità dello stesso che, in minima parte, sono codificate, ma che, per la gran parte, sono presupposte. Se così è, non vi è dubbio che le ragioni dello “scontro” vanno individuate nella naturale e irrefrenabile tendenza di ciascuno dei due saperi di imporre il proprio complesso di garanzie di validità».

un'epidemia virale il cui contagio deve essere contenuto³⁵. È, infatti, indispensabile che le due dimensioni convergano in un'unica via, «a cui ognuna di esse, seguendo logiche sovrapponibili a quelle che muovono il principio di sussidiarietà, partecipi secondo le proprie caratteristiche e peculiarità, nella consapevolezza dei propri limiti e delle proprie funzionalità»³⁶. Come è stato efficacemente sostenuto, l'intreccio tra il sapere medico e il diritto contribuisce ad integrare lo statuto del diritto alla salute³⁷: «i pubblici poteri non possono in alcun modo prescindere nell'esercizio delle loro funzioni in materia di tutela della salute (individuale e collettiva) dal prezioso apporto recato da medici, cultori di scienze naturali, professionisti a vario titolo coinvolti. [...] [L'] integrazione tra conoscenza tecnico-scientifica e cultura giuridica (e, ancor di più, prassi dei pubblici poteri) si pone come eloquente manifestazione dell'incessante dialettica tra dimensione fattuale e universo giuridico formale nella quale riposa la fisiologia del sistema costituzionale»³⁸.

Ecco che quindi, a parere di chi scrive, proprio alla necessità di integrazione tra sapere scientifico e legislazione risponde il CTS, in grado di operare una sintesi tra il parametro scientifico oggettivamente inteso alla luce della più accreditata letteratura e scienza medica³⁹ (considerato che, come ricordato, esso deve prevalere sulla discrezionalità del legislatore) e le scelte di politica sanitaria che spettano in definitiva al legislatore. Come infatti è emerso dai verbali del CTS presi in considerazione nella presente trattazione, essi riportano valutazioni marcatamente tecnico scientifiche (dando aggiornamenti di natura medica sull'andamento epidemiologico del Covid-19) e al contempo forniscono indicazioni in merito alla congruità delle misure adottate e da adottare rispetto al parametro scientifico e alla luce della letteratura medica⁴⁰.

Ora, data la necessità di operare una sinergia tra sapere scientifico e legislazione, sembra che l'operato del CTS debba essere ritenuto costituzionalmente legittimo, in quanto esso non si pone al di fuori del circuito della rappresentanza politica.

A riguardo, la prima notazione che occorre fare attiene alla composizione del Comitato tecnico-scientifico tra i cui membri rientrano non solo le massime autorità nazionali in ambito sanitario⁴¹, ma anche un rappresentante indicato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ciò che lascia intendere come il Comitato non sia insensibile alle esigenze rappresentate dalle autonomie territoriali e in particolare dalle Regioni, i cui Presidenti, ai sensi dell'ocdpc n. 630 del 2020 e dei successivi decreti di attuazione, sono stati individuati quali soggetti attuatori per l'emergenza Covid-19⁴².

³⁵ Sul punto, cfr. M. CARTABIA, *Per amore o per forza? I vaccini al cospetto della Corte costituzionale*, [webinar](#) del 4 febbraio 2021, Università di Milano. Parla di «co-produzione» tra scienza e diritto «nel vicendevole interagire e legittimarsi» M. TALLACCHINI, *Scienza e diritto. Prospettive di coproduzione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2012, 314.

³⁶ C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 5.

³⁷ L. D'ANDREA, *Il dovere di cura della salute ed il c.d. "Paradosso di Böckenförde"*, in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?* Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 67.

³⁸ L. D'ANDREA, *Op. loc. ult. cit.*

³⁹ C. CASONATO, *La scienza come parametro*, cit., 2. Si ritiene di dover condividere la definizione di scienza medica offerta dall'A. secondo cui essa è quella disciplina che deve essere valutata «alla stregua della pratica e della più accreditata e autorevole letteratura scientifica in ambito medico, quale vero e proprio indice della costituzionalità delle leggi intervenute in materia».

⁴⁰ Non sono infrequenti all'interno dei verbali richiami alla letteratura medica.

⁴¹ Tra gli altri, il Presidente del Consiglio superiore di sanità del Ministero della salute, il presidente dell'Istituto superiore di sanità, il presidente dell'Agenzia italiana del farmaco e il direttore generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute.

⁴² L'art. 1, comma 1, dell'ocdpc n. 630 del 3 febbraio 2020, stabilisce che «per fronteggiare l'emergenza derivante dagli eventi citati in premessa, il Capo del Dipartimento della protezione civile assicura il coordinamento degli interventi necessari, avvalendosi del medesimo Dipartimento, delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, nonché di soggetti attuatori, individuati anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati, che agiscono sulla base di specifiche direttive, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Ebbene, con distinti decreti, sono stati resi soggetti attuatori per l'emergenza Covid-19 i Presidenti delle Regioni (cfr., tra

In secondo luogo, si deve sottolineare che il Comitato-tecnico scientifico rilascia pareri di natura né vincolante né obbligatoria, «dal momento che il legislatore [...] ha attribuito al Presidente del Consiglio il potere di prescindere»⁴³. Proprio per la natura non vincolante dei pareri del Comitato tecnico-scientifico, struttura afferente al Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (e quindi organo consultivo governativo), si ritiene che la loro funzione sia quella di delineare la cornice nell'ambito della quale il legislatore emergenziale effettua le sue valutazioni di politica sanitaria, potendosi o meno attenere alle indicazioni fornite dal CTS.

In terzo luogo, i provvedimenti di natura legislativa o amministrativa adottati dal Governo o da altre Autorità, che recepiscono (*in toto* o in parte) quanto espresso nei richiesti pareri del Comitato tecnico-scientifico, sono soggetti a plurimi controlli di natura politica e/o giurisdizionale.

4. (Segue) *I controlli, di natura politica e giurisdizionale, sugli atti di natura legislativa recettivi dei pareri del Comitato tecnico-scientifico.*

L'ultimo aspetto sopra accennato, attinente ai controlli di natura politica e giurisdizionale cui sono sottoposti gli atti che abbiano fatto propri (o meno) quanto riferito dal Comitato tecnico-scientifico, merita un approfondimento a se stante.

Sotto il primo profilo, il Parlamento, nell'ambito del rapporto fiduciario, effettua un controllo politico sull'operato del Governo tramite gli strumenti delle interrogazioni, delle interpellanze, delle inchieste, delle indagini e delle attività conoscitive e può financo approvare una mozione di sfiducia⁴⁴ per recidere il legame intercorrente tra il legislativo e l'esecutivo. Ebbene, il Parlamento sarà chiamato a operare la sua attività di controllo anche nei confronti degli atti del Governo che abbiano fatto propri i pareri adottati dal Comitato tecnico scientifico e, nel caso specifico dei decreti-legge, potrà optare per la loro non conversione nel termine perentorio previsto dall'art. 77 Cost.

Invece, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale⁴⁵, i decreti-legge, aventi ad oggetto misure di politica sanitaria che abbiano recepito i pareri del CTS, potranno essere sottoposti allo scrutinio di

tutti il [Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 27 febbraio 2020](#) di nomina del Presidente della Regione Siciliana quale soggetto attuatore ai sensi dell'ocdpc n. 630 del 3 febbraio 2020)

⁴³ M. CAVINO, *La natura dei DPCM*, cit., 85. Trattasi pertanto di pareri facoltativi «richiesti ove l'amministrazione procedente ritenga possano essere utili ai fini della decisione», M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2017, 247.

⁴⁴ Sul funzionamento dei menzionati istituti v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2020, 331 ss. Nell'ambito della funzione parlamentare di controllo, in merito alla necessità del Parlamento italiano di dotarsi di c.d. *Parliamentary Technology Assessment* (PTA), «quale attività che si occupa delle relazioni tra scienza, tecnologia e società al fine di valutare l'impatto dello sviluppo delle prime due sulla terza» (175), v. D. SERVETTI, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 20 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 167 ss. Inoltre, v. V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Parlamento e Governo nel tempo della Pandemia*, in *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, Annuario 2020 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021 27 ss. L'A. evidenzia come, «nei limiti del valore giuridico di atti di indirizzo come le risoluzioni rispetto a decisione che sono di competenza del Governo», «per successivi accrescimenti è stata definita, sia pure in maniera contorta, una sorta di parlamentarizzazione delle decisioni riguardanti lo stato di emergenza e i Dpcm» (34). Sottolinea ancora l'A. come l'interlocuzione tra il Parlamento e il Governo sia stata continua, essendo tra l'altro state votate mozioni e svoltesi «numerose sedute di interrogazioni e interpellanze urgenti» (35).

⁴⁵ Sul tema del rapporto tra dato scientifico e giurisdizione e su come il primo influenzi la seconda (in particolare quella della Corte costituzionale) v. [Corte cost. sent. n. 84 del 2016](#), in tema di ricerca scientifica sugli embrioni. Su [Corte cost. sent. n. 84 del 2016](#), cfr., in particolare, A. RUGGERI, *Questioni di costituzionalità inammissibili per mancanza di consenso tra gli scienziati (a margine di Corte cost. n. 84 del 2016, in tema di divieto di utilizzo di embrioni crioconservati a finalità di ricerca)*, in *Biolaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2016, 245 ss.; l'A. riprende il tema anche in A. RUGGERI, *Diritti fondamentali e scienza: un rapporto complesso*, in questa *Rivista* 2022/I, 145 s. e in A. RUGGERI, *La "federalizzazione" dei diritti fondamentali, all'incrocio tra etica, scienza e diritto*, in *MediaLaws*, 2, 2018, 28 s.; A. SPADARO, *Embrioni crio-congelati inutilizzabili: la Corte costituzionale se ne lava le mani, ma qualcosa dice...* (nota a

legittimità costituzionale tramite il giudizio in via incidentale e, teoricamente, anche con il giudizio in via d'azione intentato da parte delle Regioni. Inoltre, gli atti di natura amministrativa del Governo⁴⁶ e delle altre Amministrazioni centrali o periferiche, che abbiano richiesto pareri al CTS e che noi loro provvedimenti li abbiano fatti propri, potranno essere sottoposti al sindacato del giudice amministrativo.

A tal proposito è necessario interrogarsi su come si attegga, sotto il profilo della ragionevolezza, il sindacato giurisdizionale costituzionale per gli atti aventi forza di legge che facciano propri (o disattendano) i pareri del Comitato tecnico-scientifico.

Ora, «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»⁴⁷.

Quindi, «[l'] incessante progredire della tecnica ha [...] costretto a ripensare i processi decisionali per non lasciare il legislatore solo nel compito di elaborare scelte di *policy*, formulate sulla base di mere valutazioni di opportunità, al fine di non vedere incrinati gli stessi presupposti logici del ragionamento (razionale) del decisore politico»⁴⁸. Invero, come sottolineato, «[...] alla graduale contrazione del parametro giuridico, fa sempre più spesso da contraltare una corrispondente (talora incontenibile) dilatazione di quello tecnico»⁴⁹. Muta, perciò, in un contesto caratterizzato dall'ingresso del fatto nel giudizio di costituzionalità⁵⁰, la conformazione del parametro nel processo costituzionale «[...] in quanto composto, cioè, non soltanto da elementi di natura propriamente normativa ma, pure, di ordine fattuale»⁵¹.

Pertanto, data questa circostanza e considerato che «il controllo di ragionevolezza esige una ragione concreta, “situata”, che conosce l'ordinamento nella sua vitale commistione con l'esperienza

C. cost. sent. n.84/2016), in *Biolaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2016, 253 ss.; M. D'AMICO, *La Corte costituzionale chiude la porta agli scienziati in nome della dignità dell'embrione*, in *Biolaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2016, 171 ss. Più in generale, sul rapporto tra scienza e giurisdizione, v. G. SILVESTRI, *Scienza e coscienza: due premesse per l'indipendenza del giudice*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2004, 411 ss. A proposito dell'indipendenza del giudice dalla scienza, appare significativo quanto sostenuto dall'A.: «[o]gni decisione giudiziaria, in quanto frutto della combinazione soggettiva di scienza e coscienza, si presenta come un *unicum*, che non garantisce certo dall'errore o dalla scorrettezza del giudice, ma non può essere istituzionalmente surrogato da una verità istituzionale imposta ai giudici dall'esterno o dai propri stessi vertici, così come la libera ricerca scientifica non può essere surrogata da una scienza di Stato prodotta da istituzioni gerarchiche e verticalizzate» (437). Sul tema, inoltre, G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, SGB Edizioni, Messina, 2008; R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D'Aloia (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, 1 ss.; M. AINIS, *Le questioni scientifiche controverse nella giurisprudenza costituzionale*, *ibid.* 23 ss. Per una prospettiva internazionalistica v. C. RAGNI, *Scienza, diritto e giustizia internazionale*, Giuffrè, Milano, 2020.

⁴⁶ Ci si riferisce ai dd.P.C.m. sulla cui natura amministrativa v. [Corte cost. sent. n. 198 del 2021](#) e Cons. St. parere n. 850 del 2021. Sul tema A. SAITTA, [Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021](#), cit. 845 s.

⁴⁷ [Corte cost. sent. n. 1130 del 1988](#), punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ D. ZANONI, *Razionalità scientifica e ragionevolezza giuridica a confronto in materia di trattamenti sanitari obbligatori*, in [Costituzionalismo.it](#), 1, 2020, 140.

⁴⁹ S. AGOSTA, *Spingersi dove neppure alle più avanzate acquisizioni tecnico-mediche è consentito: la sfida del diritto all'epoca della rivoluzione biologica*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 12. V., sul punto, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, 152 («Non può trascurarsi la straordinaria rilevanza che il canone di ragionevolezza avrà sempre più sia nell'ambito delle definizioni di tipo scientifico, non da ultimo nel campo della bioetica, anche in contrasto con accertamenti o *evidenze scientifiche* [...]»).

⁵⁰ Per una “classificazione dei fatti” rilevanti nel giudizio di legittimità costituzionale v. M. AINIS, *Sul rilievo dei «fatti» nel giudizio di legittimità costituzionale. Appunti per una ricerca*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, I, 2010, Napoli, 2011, 3 ss. L'A. distingue sei categorie di fatti (fatti naturali, fatti sociali, fatti economici, fatti scientifici, fatti politici, fatti amministrativi).

⁵¹ S. AGOSTA, *Spingersi*, cit., 3.

giuridica»⁵², vi è chi ritiene che il dato scientifico debba ritenersi «parametro interposto di costituzionalità»⁵³. Secondo questa impostazione, infatti, «una legge che non tenga conto o, peggio, contraddica i risultati medici più accreditati (imponendo un trattamento nocivo o vietandone uno efficace) risulterebbe incostituzionale non perché (direttamente) in contrasto con la scienza ma perché tale contrasto svelerebbe (indirettamente) una violazione, questa sì incostituzionale, del diritto alla salute. Ecco che, in base a quanto sostenuto da questa dottrina, la scienza [...] oltre che assumere la funzione di indicatore della “ragionevolezza scientifica” di una legge, giungerà a svolgere un ruolo, appunto, di parametro interposto di costituzionalità»⁵⁴. In altre parole, la Corte, «sollecit[a] un’interpretazione conforme alla ... scienza ed alla tecnica, ovvero alla Costituzione *scientificamente intesa*»⁵⁵.

Ebbene, anche a non voler considerare il dato scientifico quale «parametro interposto di costituzionalità» in senso stretto⁵⁶, il controllo di ragionevolezza di leggi o atti aventi forza di legge, aventi ad oggetto parametri scientifici e scelte di politica sanitaria che su di essi si fondano, diventa un sindacato «proporzionalmente più stretto» in quanto «[coinvolge] anche il controllo delle scelte normative fondate sui dati tecnico-scientifici»⁵⁷.

La Corte costituzionale, invero, fa un uso ristretto del controllo in parola, mostrandosi talora restia ad affrontare le questioni scientifiche decidendo (per non invadere la sfera della discrezionalità legislativa) di non decidere nel caso in cui esse siano controverse (come accaduto, ad esempio, in [Corte cost. sent. n. 84 del 2016](#)⁵⁸), anche perché «[...] vuole evitare di apparire come il giudice del

⁵² M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, 16. Sulla natura relazionale, dinamica e ‘situata’ della ragionevolezza che è «meta-valore», «architrave dell’edificio costituzionale e istituzionale», «“ontologicamente” bilanciamento e congruità del diritto al fatto» v. L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano, 2005, 365 ss. Per un’ampia disamina sul ricorso ai fatti nel giudizio di legittimità costituzionale v. G. D’AMICO, *Scienza e diritto*, cit., 59-72. L’A. conclude la disamina ritenendo che «la ragionevolezza, insomma, è la proiezione, in seno al giudizio di costituzionalità, di una concezione “aperta” della Costituzione, in virtù della quale quest’ultima deve necessariamente rapportarsi alla realtà sociale; con la conseguenza che proprio dalla sfera fattuale si possono trarre elementi decisivi per valutare la legittimità di una norma» (72).

⁵³ C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, 8.

⁵⁴ C. CASONATO, *Op. loc. ult. cit.*

⁵⁵ G. D’AMICO, *Op. ult. cit.*, 285

⁵⁶ A parere di chi scrive, qualificare il dato scientifico come «parametro interposto di costituzionalità» impedisce al legislatore di avere margine di manovra sulla scelta finale. Piuttosto, sembra che esso debba essere inteso quale indice rispetto al quale rapportare la ragionevolezza della scelta stessa, rimanendo così in Capo al Parlamento o al Governo, con la legislazione emergenziale o delegata, la discrezionalità legislativa ancorché essa non possa ritenersi svincolata dal dato scientifico.

⁵⁷ S. PENASA, *La “ragionevolezza scientifica delle leggi” nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 4, 2009, 822. Sulla “estensione” della ragionevolezza v., in generale, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)* (Voce), in *Enc. Dir., Aggiornamento I*, Giuffrè, Milano, 1997, 907. Secondo quest’ultimo A. «[...] anche in Italia comincia a fare ingresso il linguaggio di tipo statunitense, per cui la Corte si limita ad uno “scrutinio deferente” o concessivo nei confronti della ragionevolezza delle scelte legislative, quando occorra riconoscere uno spazio più ampio alla cosiddetta discrezionalità del legislatore ordinario, mentre svolge uno “scrutinio stretto”, quando entrino in gioco valori particolarmente significativi; tanto è vero che il riferimento ai “principi del più rigoroso scrutinio” è ormai divenuto esplicito nella stessa giurisprudenza costituzionale». V., sul punto, G. GEMMA, *Giurisprudenza costituzionale e scienza medica*, in A. D’Aloia (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, cit., 40 («[...] anzitutto è stato ben dimostrato che sussiste una sindacabilità delle valutazioni tecniche e scientifiche del legislatore da parte del giudice costituzionale, e che si può configurare un diverso grado dei controlli di scientificità. Che poi sia “estremamente limitato... il controllo della nostra Corte sulle valutazioni tecniche complesse ed opinabili” non smentisce l’applicabilità della bipartizione di scrutini, bensì comprova solo l’adozione diffusa di un *deferential review*»).

⁵⁸ [Corte cost. sent. n. 84 del 2016](#), punto n. 11 del *Considerato in diritto*: «A fronte, dunque, di quella che qualcuno ha definito “una scelta tragica”, tra il rispetto del principio della vita (che si racchiude nell’embrione ove pur affetto da patologia) e le esigenze della ricerca scientifica – una scelta, come si è detto, così ampiamente divisiva sul piano etico e scientifico, e che non trova soluzioni significativamente uniformi neppure nella legislazione europea – la linea di composizione tra gli opposti interessi, che si rinviene nelle disposizioni censurate, attiene all’area degli interventi, con

“fatto”»⁵⁹. Per questo motivo, come sostenuto, il controllo di ragionevolezza scientifica «deve limitarsi ad un controllo esterno di *non evidente irragionevolezza* della prognosi legislativa o delle valutazioni tecniche richiamate dal contenuto legislativo»⁶⁰ (corsivo dell’Autore). Pertanto, dovendo rimanere impregiudicata la discrezionalità del legislatore, la Corte potrà intervenire sulla norma con una pronuncia di illegittimità costituzionale nella misura in cui sia palese il mancato recepimento, da parte del primo, delle acquisizioni scientifiche⁶¹.

Ebbene, alla luce di quanto rilevato, la Corte costituzionale sarà chiamata ad operare un controllo di ragionevolezza “stretto” su quegli atti, aventi forza di legge, che abbiano recepito il contenuto dei pareri espressi dal Comitato tecnico-scientifico e potrà scrutinare, dichiarandone l’illegittimità costituzionale, solo quelle scelte di politica sanitaria (contenute a monte nei pareri del CTS) che abbiano disatteso in modo evidente il dato scientifico.

5. Conclusioni. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico quale anello di congiunzione tra scienza e diritto.

Alla luce delle suesposte ragioni, si ritiene, diversamente da quanto sostenuto da parte della dottrina⁶², che non risulti indebolita la discrezionalità del legislatore per via dell’intreccio tra tecnica e diritto, in quanto, anche se basate su dati tecnici, vengono comunque adottate decisioni di natura

cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale. [...] È quella, dunque, recata dalla normativa impugnata una scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato di questa Corte».

⁵⁹ G. D’AMICO, *Op. loc. ult. cit.*

⁶⁰ S. PENASA, *La “ragionevolezza scientifica delle leggi*, cit., 825.

⁶¹ G. D’AMICO, *Op. ult. cit.*, 286. L’A. ritiene che «l’idea di “scienza” che viene fuori dalle [...] decisioni [della Corte] è quella di un complesso monolitico di conoscenze, di cui può disporre il solo legislatore statale. In questo quadro, il giudice delle leggi svolge un compito quasi marginale, essendo chiamato a dichiarare l’incostituzionalità delle sole norme che si pongano in palese ed indiscusso contrasto con determinati presupposti scientifici».

⁶² M. TERZI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell’emergenza sanitaria in corso*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2, 2020, 45. Secondo l’A., «L’indefettibile legame tra tecnica e politica nella decisione rischia, tuttavia, di allontanarsi oltremodo dall’orbita costituzionale, riflettendosi negativamente sulle dinamiche della forma di governo parlamentare, se il dialogo tra quei due complementari elementi finisce con l’esaurirsi al di fuori del circuito della rappresentanza, escludendo dalla comunicazione il Parlamento, organo vitale della nostra democrazia rappresentativa al quale compete, oltre all’esercizio della funzione legislativa, il fondamentale compito di controllare l’operato dell’Esecutivo. [...] L’intreccio continuo dei decreti presidenziali governativi, estromettendo le Assemblee elettive dall’area decisionale (o, quantomeno, dal controllo sulla stessa) e appalesando una presunta asimmetria a vantaggio del contributo tecnico, modella le scelte politiche in un quadro nel quale l’essenza della democrazia, che in quelle Assemblee trova una delle sue più immediate espressioni, appare essere sottoposta a innegabili forzature». Sul tema v., inoltre, M. TERZI, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell’attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2, 2020, 294. Più in generale, sulla crisi della rappresentanza politica dovuta all’avanzare del sapere tecnico-scientifico destinato a intrecciarsi con la legislazione, cfr. G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3, 2017. In particolare, l’A. (p. 17) ritiene, in merito alle linee guida in materia sanitaria, che «[l’] apporto di soggetti estranei e diversi rispetto all’universo delle scelte politiche può rivelarsi insomma fruttuoso ma a condizione che non si traduca in elemento di confusione di un sistema – quello delle fonti – percorso da una moltiplicazione ed una frammentazione, forse inevitabile di fronte ad una società complessa ed al più ampio e sfuggente fenomeno della globalizzazione, che mette in crisi l’idea stessa del sistema ed i cui esiti tuttavia non appaiono oggi del tutto decifrabili». Ancora sul tema v. R. MICCÙ *Il governo dell’emergenza tra tecnica e politica*, in *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali*, cit., 196 ss. Quest’ultimo A. sottolinea la necessità di riportare la politica e il Parlamento al centro in quanto quest’ultimo non è «[...] un mero ufficio di conversione dei decreti, né un centro di ascolto cui riferire, a cose fatte sulla base di consulenze tecnico-scientifiche, quali provvedimenti derogatori si sono adottate» (197).

politica⁶³. Quindi, «non vi è solo l'opportunità, ma anche la necessità di una commistione fra i due elementi in modo tale da consentire una corretta decisione»⁶⁴.

Infatti, il dato scientifico oggettivamente inteso e le valutazioni sulle adottande scelte di politica sanitaria che il Comitato tecnico-scientifico ha espresso nei suoi pareri hanno costituito un valido supporto al legislatore perché questi potesse adottare misure efficaci al contrasto dell'epidemia virale da Covid-19.

Insomma, il Comitato tecnico-scientifico, organo consultivo del Governo, ha giocato – a parere di chi scrive – un ruolo di primario rilievo nel contrasto alla diffusione del virus. Ciò non è avvenuto a scapito degli altri poteri dello Stato, dal momento che, come argomentato, fermo restando che il dato scientifico “puro” orienta le scelte del legislatore e deve “guidarle”, le valutazioni di politica sanitaria effettuate dal CTS avrebbero potuto anche non essere recepite e, se fossero state accolte (così come accaduto), sarebbero in ogni caso sottoponibili a controlli di natura politica e giurisdizionale⁶⁵.

Del resto, in un contesto come quello attuale il legislatore, ferma restando la sua “insostituibilità”, non può (*rectius*, non deve) prescindere da valutazioni di natura tecnica provenienti anche da organi (di natura consultiva) dotati di un elevato tasso di tecnicità⁶⁶. Come evidenziato da autorevole dottrina, ancora oggi «sopravvive un'idea di legalità declinata in modo volontaristico quasi che la decisione legislativa del Parlamento o del Governo [...] si producesse nel vuoto. Quella famosa decisione di Schmitt che stava appesa a se stessa: il decisionismo è l'idea mitica della decisione politica appesa a se stessa, cioè appesa al vuoto. Non è così e non è mai stato così. È stata solo un'ideologia, un mito [...]. [Infatti] ogni legge, ogni norma trae la sua origine, la sua ragion d'essere in una serie di rapporti, di acquisizioni, di consapevolezze etiche e scientifiche ancora di più, tutte concorrenti a determinare la scelta che è sempre temporanea e provvisoria del legislatore»⁶⁷.

Quindi, il Comitato tecnico-scientifico, nell'ottica della «coproduzione»⁶⁸ auspicata dalla dottrina e nella consapevolezza che la decisione normativa non può prodursi nel vuoto, ha funto da anello di congiunzione tra scienza e diritto che, pur con diversi approcci metodologici⁶⁹, sono sinergicamente impeginati al contrasto del virus Covid-19.

⁶³ Sul punto v. G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” del 20 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 129 («La creazione di determinati apparati tecnici, l'attribuzione di competenze (e non altre) e la loro composizione costituiscono espressione di una significativa valutazione di carattere politico. Di conseguenza i risultati che da questi organi provengono sono anch'essi influenzati dalla decisione politica che è alla base. Da qui l'inevitabile constatazione che ogni decisione di governo è fondamentalmente una decisione politica anche se indirizzata dalla tecnica»).

⁶⁴ G. AZZARITI, *Tecnica, politica, Costituzione*, cit., 130.

⁶⁵ Sulla mancata possibilità, fino alla pronuncia del TAR del Lazio, n. 8615 del 2020 (confermata in sede cautelare dal Consiglio di Stato con decreto n. 4574 del 2020) di accedere ai verbali del CTS v. F. LAVIOLA, *La decisione politica science – based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in federalismi.it, 20, 2021, 127 ss. Bisogna evidenziare che ora i verbali del Comitato tecnico-scientifico sono accessibili e, come riportato nel sito istituzionale del Dipartimento della Protezione Civile, essi vengono pubblicati 45 giorni dopo la riunione. Sul punto, cfr. R. MICCÙ, *Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica*, cit., 180 ss.

⁶⁶ G. GUARINO, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1962, 28. L'A. evidenzia che «i tecnici svolgono una funzione insostituibile e di essi dovranno avvalersi gli Stati contemporanei in modi e in quantità sempre maggiori. Del pari insostituibile è la funzione dei politici, i quali a loro volta possono considerarsi dei tecnici, del volere e dell'operare collettivo».

⁶⁷ G. SILVESTRI, intervento al seminario *Giustizia costituzionale e diritti fondamentali nel contesto della integrazione europea*, Messina, 21 gennaio 2022.

⁶⁸ M. TALLACCHINI, *Scienza e diritto*, cit., 314

⁶⁹ L. VIOLINI, *Sui contrasti tra valutazioni giuridiche e valutazioni scientifiche nella qualificazione della fattispecie normativa: la Corte compone il dissidio ma non innova l'approccio*, in *Giur. cost.*, 2, 1998, 975 («mentre infatti la norma cristallizza le fattispecie per obbedire ai dettami imposti dalla certezza del diritto, la scienza non conosce che risultati transitori, continuamente sottoposti a verifiche empiriche di stampo sperimentale, e propone ai suoi cultori, in ossequio ai dettami della ragione scientifica, certezze «forti» ma mai definitive»).