

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 159° - Numero 4

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 gennaio 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE

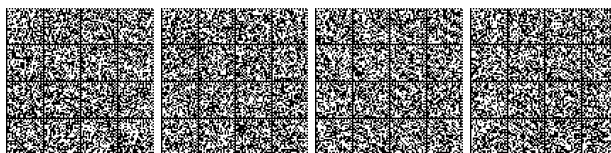




S O M M A R I O

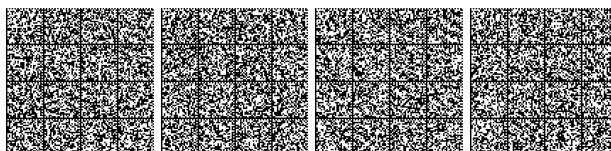
SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 4. Sentenza 21 novembre 2017 - 18 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Mafia e criminalità organizzata - Richiesta di comunicazione antimafia - Accertamento, da parte del prefetto, della sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa - Conseguente adozione dell'informazione antimafia interdittiva - Effetti.
 – Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 89-bis, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136). Pag. 1
- N. 5. Sentenza 22 novembre 2017 - 18 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Sanità pubblica - Disposizioni varie in materia di vaccini (obbligatorietà e gratuità per i minori di età compresa tra zero e sedici anni e per tutti i minori stranieri non accompagnati, di numerose vaccinazioni già previste dai piani sanitari come obbligatorie o solo raccomandate; divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e sanzioni pecuniarie amministrative in caso di inadempimento; indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili da vaccinazioni; disposizioni transitorie).
 – Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 3; 4; 5 e 7; medesimo decreto-legge, - convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 - artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7. Pag. 9
- N. 6. Sentenza 5 dicembre 2017 - 18 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 - Attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo soltanto se proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.
 – Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 69, comma 7. Pag. 48
- N. 7. Ordinanza 22 novembre 2017 - 18 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Decreto di citazione a giudizio - Contenuto.
 – Codice di procedura penale, art. 552, comma 1, lettera f). Pag. 59
- N. 8. Ordinanza 6 dicembre 2017 - 18 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Giudizio di opposizione a decreto penale di condanna - Competenza del giudice per le indagini preliminari.
 – Codice di procedura penale, art. 464. Pag. 63



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **92.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 dicembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Piano regionale di gestione dei rifiuti - Criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti - Misure di intervento in caso di inosservanza delle prescrizioni relative all'autorizzazione unica.
 – Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), artt. 13, 15, comma 4, e 23. *Pag.* 67
- N. **1.** Ordinanza della Corte di cassazione del 26 ottobre 2017
Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale - Inosservanza degli obblighi di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» - Sanzione penale.
 – Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 75, comma 2. *Pag.* 70
- N. **2.** Ordinanza della Corte di cassazione del 2 agosto 2017
Misure di prevenzione patrimoniali - Confisca di beni alla criminalità organizzata - Tutela dei terzi creditori - Disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011 - Soggetti legittimati a proporre domanda di ammissione del credito.
 – Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”), art. 1, comma 198. *Pag.* 79
- N. **3.** Ordinanza del Tribunale di Alessandria del 25 ottobre 2017
Processo penale - Dibattimento - Reato concorrente e circostanze aggravanti risultanti dal dibattimento - Contestazione suppletiva relativamente al fatto concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale - Facoltà dell'imputato di richiedere l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen. - Mancata previsione.
 – Codice di procedura penale, art. 517. *Pag.* 86
- N. **4.** Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Lombardia del 6 settembre 2017
Imposte e tasse - Norme della Regione Lombardia - Tassa automobilistica regionale di proprietà - Soggetto passivo e presupposto d'imposta.
 – Legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), art. 39, comma 2. *Pag.* 92



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 4

Sentenza 21 novembre 2017 - 18 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Richiesta di comunicazione antimafia - Accertamento, da parte del prefetto, della sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa - Conseguente adozione dell'informazione antimafia interdittiva - Effetti.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 89-*bis*, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 89-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, nel procedimento vertente tra Mare Azzurro Service srl e il Comune di Messina e altro, con ordinanza del 28 settembre 2016, iscritta al n. 263 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di Mare Azzurro Service srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Antonio Saitta per Mare Azzurro Service srl e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 settembre 2016 (r.o. n. 263 del 2016), il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 77, primo comma, e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui stabilisce che l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produce gli effetti di questa.

Il giudice *a quo* premette di essere investito del ricorso contro: «*a*) [l']ordinanza del Comune di Messina n. 43 in data 1 febbraio 2016, con cui è stata disposta la decadenza della segnalazione certificata di inizio attività n. 112582 del 6 maggio 2014 ed è stato fatto divieto alla società di proseguire l'attività di vendita di prodotti del I Settore Alimentare nei locali siti in Via Stazione 2; *b*) [la] nota del Ministero degli Interni n. 11001/119/20(9) in data 14 dicembre 2015; *c*) [la] nota della Prefettura di Messina n. 114429 del 17 dicembre 2015».

Riferisce il collegio rimettente che la ricorrente, mediante la segnalazione certificata di inizio attività del 6 maggio 2014, aveva ottenuto dal Comune di Messina l'autorizzazione alla vendita al dettaglio di prodotti relativi al «I Settore Alimentare (prodotti freschi e congelati, ittici e *non*)» nei locali siti nel medesimo Comune.

In precedenza - riferisce sempre il giudice *a quo* - la società ricorrente aveva partecipato al bando per l'erogazione di un finanziamento dell'Assessorato regionale dell'agricoltura e nel corso del relativo procedimento, in seguito alla richiesta di rituali informazioni, ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. n. 159 del 2011, da parte dell'Amministrazione procedente, la Prefettura di Messina aveva adottato l'informazione antimafia interdittiva dell'11 settembre 2015, peraltro non impugnata, e aveva rilevato la sussistenza di possibili tentativi di infiltrazione mafiosa, dando atto che il coniuge del legale rappresentante della società era stato rinviato a giudizio per il reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e che «alcuni procedimenti di natura patrimoniale» si erano conclusi con provvedimenti di sequestro e confisca di beni riconducibili al gruppo imprenditoriale in questione.

Il Prefetto di Messina, in seguito alla richiesta del Comune di Messina del 18 febbraio 2015 sull'esistenza di cause ostative ai sensi dell'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, in relazione alla segnalazione certificata di inizio attività del 6 maggio 2014, aveva comunicato l'avvenuta emissione dell'informazione antimafia interdittiva, trasmettendo anche la nota del Ministero dell'interno n. 11001/119/20(9) del 14 dicembre 2015, con allegato il parere del Consiglio di Stato n. 3088 del 17 novembre 2015, in merito all'applicabilità dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 ai provvedimenti di natura meramente autorizzatoria.

Il Comune di Messina, con nota n. 302385 del 21 dicembre 2015, aveva comunicato alla ricorrente l'avvio del «procedimento per la decadenza della segnalazione certificata di inizio attività» n. 112582 del 6 maggio 2014, e successivamente, «tenuto conto dell'ambito di applicazione» del citato art. 89-*bis*, aveva emesso l'ordinanza impugnata.

Come riferisce il collegio rimettente, questo provvedimento era stato impugnato in quanto adottato al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, perché la verifica era stata effettuata in un procedimento diverso da quello relativo alla segnalazione certificata di inizio attività. Inoltre, secondo la ricorrente, l'informazione antimafia dovrebbe riguardare ipotesi in cui l'amministrazione intende stipulare contratti, rilasciare concessioni o disporre erogazioni e non le attività private sottoposte a regime autorizzatorio, per le quali sarebbe invece richiesta la comunicazione antimafia. Perciò la ricorrente, in via subordinata, aveva chiesto al Tribunale amministrativo rimettente di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011.

Si erano costituiti nel giudizio *a quo* il Comune di Messina e il Ministro dell'interno chiedendo il rigetto del ricorso.

Il Tribunale amministrativo ha rilevato che la comunicazione antimafia deve essere acquisita dai soggetti di cui all'art. 83, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, in relazione al rilascio di determinati provvedimenti di natura concessoria o lato sensu autorizzatoria, nonché alla stipulazione di contratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici di importo inferiore a quello per cui è prevista l'acquisizione dell'informazione antimafia. Le cause determinanti il rilascio di una comunicazione interdittiva sarebbero costituite dai provvedimenti definitivi di applicazione delle misure di prevenzione di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 159 del 2011 e dalle condanne con sentenza definitiva o confermata in appello per taluno dei delitti consumati o tentati elencati dall'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale.



L'informazione antimafia di cui all'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011 attesterebbe invece, oltre a quanto già previsto per la comunicazione antimafia, anche la sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi della società o dell'impresa interessate.

Come sarebbe stato rilevato nel parere del Consiglio di Stato 17 novembre 2015, n. 3088/15, la comunicazione antimafia costituirebbe «un “minus” rispetto all'informazione antimafia (attestando quest'ultima anche l'eventuale sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa)» e andrebbe richiesta in relazione a fattispecie di rilievo minore rispetto a quelle per cui è prevista l'informazione.

In base all'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, quando dalla consultazione della banca dati nazionale unica, in seguito alla richiesta di una comunicazione antimafia, emerge la sussistenza di cause di decadenza, sospensione o divieto di cui al precedente art. 67, il prefetto sarebbe tenuto ad effettuare le necessarie verifiche e ad accertare la corrispondenza dei motivi ostativi emersi dalla consultazione della banca dati alla situazione aggiornata del soggetto sottoposto agli accertamenti. Le verifiche in questione sarebbero anche finalizzate all'accertamento di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa. Qualora, in esito alle verifiche di cui all'art. 88, comma 2, fosse accertata la sussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa, il prefetto dovrebbe adottare un'informazione antimafia interdittiva, dandone comunicazione ai soggetti richiedenti, senza emettere la comunicazione antimafia. In tal caso l'informazione antimafia «tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta».

Nelle ipotesi in questione, dato il precedente coinvolgimento del soggetto interessato con gli ambienti della criminalità organizzata, sussisterebbe l'esigenza di una «speciale attenzione» da parte dell'Amministrazione, il che giustificerebbe l'accertamento, oltre che dell'attualità delle cause interdittive, anche di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, in relazione ai quali non verrebbero ordinariamente svolte verifiche relative a provvedimenti o contratti per cui è prevista la semplice comunicazione antimafia.

Secondo questa interpretazione, la comunicazione e l'informazione antimafia resterebbero soggette a una disciplina sostanzialmente equivalente, in quanto gli accertamenti tipici dell'informazione dovrebbero esperirsi in ogni caso, in contrasto con il complessivo impianto della disciplina volta a distinguere i due istituti.

Avendo il legislatore fatto esclusivo riferimento alle verifiche ai sensi dell'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, e non ad altre ipotesi, dovrebbe ritenersi, in base ad un'esegesi letterale della disciplina, che nella specie si sarebbe dovuta adottare una comunicazione liberatoria, nonostante in concreto fossero stati accertati, sebbene in un diverso procedimento, tentativi di infiltrazione mafiosa nei confronti del soggetto interessato, e ciò, secondo il Tribunale amministrativo rimettente, determinerebbe la fondatezza della prima censura sollevata dalla società ricorrente.

Tuttavia la situazione relativa al precedente accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa, che aveva dato luogo a un'informazione interdittiva ancora efficace, non sarebbe «in nulla dissimile» da quella regolata dal citato art. 89-bis.

L'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa sarebbe imposto dalla legge, sebbene «nell'ambito di un diverso (e precedente) procedimento amministrativo». Sussisterebbe, infatti, un'obiettivo situazione di pericolo, accertata in sede amministrativa, in ossequio a un obbligo di legge, e consistente nel coinvolgimento del soggetto interessato con gli ambienti della criminalità organizzata, seppure «al più tenue livello» dei meri tentativi di infiltrazione mafiosa.

Vi sarebbe dunque una totale identità di *ratio* tra l'ipotesi indicata e quella «esplicitamente considerata» dal legislatore delegato, derivante «dalla circostanza che in entrambi i casi i tentativi vengono obiettivamente appurati dall'Amministrazione in una sede procedimentale: in esito ai doverosi accertamenti imposti dagli artt. 88, secondo comma, e 89-bis, primo comma, in un caso; a seguito di precedente, doverosa ed ancora efficace informazione antimafia interdittiva nell'altro».

L'identità di *ratio* giustificerebbe l'applicazione analogica al caso in esame dell'art. 89-bis, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, ai sensi dell'art. 12, secondo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile.

In base a questa interpretazione i motivi del ricorso dovrebbero essere rigettati, in quanto ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) non sarebbe annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti, qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Nel caso in esame, dunque, il provvedimento adottato risulterebbe interamente vincolato, in seguito all'intervenuto accertamento, sebbene in una diversa sede procedimentale, dei tentativi di infiltrazione mafiosa, a nulla rilevando che l'Amministrazione abbia motivato la propria decisione in modo formalmente differente, giacché ai sensi del citato art. 21-octies, comma 2, la mancata o insufficiente motivazione dell'atto non potrebbe «refluire sulla sua validità qualora essa esprima un potere privo di margini di discrezionalità».



Ciò premesso, il Tribunale amministrativo rimettente ritiene che l'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, «analogicamente applicato anche in relazione all'ipotesi di precedente ed efficace informazione antimafia interdittiva che abbia accertato la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa», sarebbe costituzionalmente illegittimo per eccesso di delega, in quanto fra i principi e i criteri direttivi dell'art. 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia) non sarebbe contemplata la possibile estensione del rilascio dell'informazione antimafia, con i più severi accertamenti da essa previsti, per alcuna delle ipotesi in cui l'ordinamento aveva precedentemente previsto la richiesta e il rilascio della semplice comunicazione antimafia.

L'opera del legislatore dovrebbe necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega, senza potersi spingere a ricomprendere materie e ipotesi che ne sarebbero escluse.

Il legislatore delegato avrebbe invece previsto l'adozione di un'informazione antimafia con riferimento a una «fattispecie - da interpretarsi analogicamente nei termini ripetutamente indicati - per cui la normativa previgente imponeva la richiesta e, soprattutto, il rilascio di una semplice comunicazione».

Alla stregua del quadro normativo così delineato, il legislatore avrebbe trattato in modo dissimile situazioni che potrebbero anche ritenersi sostanzialmente identiche, non comprendendosi perché i tentativi di infiltrazione dovrebbero assumere rilievo solo nei casi in cui sia richiesta la comunicazione antimafia relativa a un soggetto nei cui confronti risultino pregresse cause interdittive, nonché nel caso di una precedente ed ancora efficace informazione antimafia interdittiva, mentre essi risulterebbero irrilevanti, anche se sussistenti, negli altri casi.

Non sarebbe chiaro perché il legislatore, in luogo di introdurre la disciplina derogatoria di cui all'art. 89-*bis*, comma 1, che rimanda alla sola ipotesi di cui al precedente art. 88, comma 2, e analogicamente al caso di una precedente ed efficace informazione interdittiva, «non abbia previsto "tout court", attesa la sostanziale omogeneità fra le diverse fattispecie, il rilascio di un'informazione antimafia per tutti i procedimenti di rilievo minore - o, in alternativa, per nessuno - per i quali in precedenza si prevedeva (la richiesta *ed*) il rilascio di una semplice comunicazione».

In questa prospettiva, la disciplina di cui all'art. 89-*bis* potrebbe risultare irrazionale e violare «il canone di ragionevolezza desumibile dall'art. 3, primo comma, della Costituzione», attribuendo rilievo ai tentativi di infiltrazione, non in ragione dell'obiettiva importanza del provvedimento o del contratto, ma per circostanze contingenti consistenti nella pregressa sussistenza di una causa interdittiva o nella precedente emissione di un'informazione antimafia interdittiva.

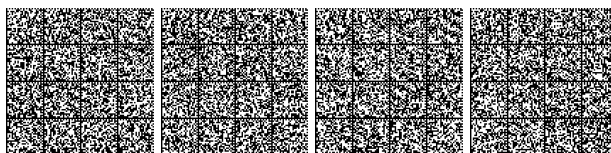
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura dello Stato ha sottolineato che il confronto tra la norma censurata e i criteri di delega contenuti nell'art. 2 della legge n. 136 del 2010 consente di escludere qualsiasi contrasto tra i principi e i criteri direttivi individuati in quest'ultima e la norma censurata. I criteri fissati dalla legge delega non risulterebbero così stringenti e specifici da indurre a ritenere che la disciplina contenuta nell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 sia esorbitante rispetto alla *ratio* e ai limiti tracciati dal legislatore delegante.

L'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 136 del 2010 indicherebbe, tra tali criteri, in linea generale, l'aggiornamento delle procedure di rilascio della documentazione antimafia, menzionando a mero titolo esemplificativo e non esaustivo l'ipotesi di revisione dei casi di esclusione e dei limiti di valore oltre i quali i soggetti pubblici e le società o imprese dagli stessi controllate non potrebbero stipulare, approvare o autorizzare contratti pubblici, rilasciare concessioni o riconoscere erogazioni in presenza di cause di decadenza o di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Inoltre l'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 136 del 2010, nel prevedere l'istituzione della banca dati nazionale della documentazione antimafia, ne individuirebbe la finalità nell'esigenza di «“potenziamento dell'attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa”, senza distinzione alcuna in relazione alla tipologia di detta attività e dei rapporti con la pubblica amministrazione». Da tale finalità si dovrebbe dedurre che «l'intento del legislatore delegante è stato quello di assicurare una tutela rafforzata alle situazioni di pericolo di coinvolgimento delle organizzazioni criminali in qualsiasi attività di natura imprenditoriale», e in considerazione di tale finalità «il Consiglio di Stato, nel parere della Sezione I, n. 3088 del 2015, nell'interpretare l'art. 89-*bis* in esame, ha affermato che lo stesso si applica anche alle ipotesi in cui si verta in materia di autorizzazione all'esercizio di attività private, posto che anche in tali ipotesi “l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubbliche”».

Nel caso in esame, il procedimento di decadenza della segnalazione certificata di inizio attività sarebbe scaturito non già da autonomi accertamenti del prefetto circa la sussistenza di infiltrazioni mafiose nei confronti della società ricorrente, ma dalla constatazione dello stesso che quest'ultima era stata in precedenza destinataria di un'informazione interdittiva ancora in vigore, certamente risultante dalla consultazione della banca dati, posto che, ai sensi dell'art. 98 del d.lgs. n. 159 del 2011, la stessa dovrebbe contenere tutte le comunicazioni e le informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive.



Palese sarebbe poi la ragionevolezza della disciplina contenuta nella norma censurata, del tutto conforme ai principi dell'ordinamento in materia, oltre che a quelli enunciati nella legge delega.

Lo stesso Tribunale amministrativo rimettente, infatti, in contrasto con quanto affermato in altro periodo della medesima ordinanza, avrebbe riconosciuto la ragionevolezza della disciplina, la quale potrebbe giustificarsi per la «particolarità della fattispecie», posto che, secondo lo stesso giudice rimettente, «nel caso di intervenuto accertamento in sede amministrativa di pregresse cause interdittive sembra emergere l'esigenza di una maggiore attenzione nei confronti del soggetto interessato e la conseguente necessità di un accertamento che involga anche l'eventuale sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa».

3.- Si è costituita in giudizio la società ricorrente nel processo principale e ha chiesto che le questioni siano dichiarate fondate.

In punto di rilevanza la parte privata ha osservato che l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale incide in modo diretto sull'esito del giudizio *a quo* determinando il richiesto annullamento.

Nel merito la società ricorrente, dopo aver ricostruito i momenti salienti della vicenda amministrativa e il quadro normativo di riferimento, ha rilevato che l'interpretazione fatta propria dal Comune e dal Ministero con i provvedimenti impugnati scardina l'impianto codicistico, che, sulla base della legge delega, manterrebbe ferma l'alternatività tra comunicazione antimafia e informazione antimafia.

L'art. 2 della legge delega avrebbe circoscritto l'ambito della operatività dell'informazione antimafia ai rapporti contrattuali e a quelli relativi a una concessione o all'erogazione di sussidi economici, e non a ogni forma di contatto anche meramente autorizzatorio con la pubblica amministrazione. Ciò in base ad un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Il d.lgs. n. 153 del 2014, con cui è stato introdotto l'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, sarebbe soggetto agli identici principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega. L'art. 89-*bis*, nella parte in cui dispone che l'informazione antimafia produce i medesimi effetti della comunicazione, anche nell'ipotesi in cui manchi un rapporto contrattuale con la pubblica amministrazione, sarebbe pertanto costituzionalmente illegittimo per la violazione dei principi e dei criteri direttivi contenuti nell'art. 2, comma 1, lettere *a)* ed *f)*, della legge n. 136 del 2010.

In particolare la delega in questione consentirebbe un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali dovrebbero attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante. Inoltre la normativa censurata sarebbe intrinsecamente irragionevole. L'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, impedendo all'impresa oggetto di tentativi di infiltrazione lo svolgimento di qualsiasi attività, ne determinerebbe «la morte commerciale e imprenditoriale».

Da ciò conseguirebbe la violazione degli artt. 3 e 41 Cost., e del canone della ragionevolezza.

4.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la richiesta che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

Nella memoria l'Avvocatura dello Stato ha rilevato che «la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha definitivamente chiarito, con numerose sentenze [...], che la disciplina dettata dal d.lgs. 6.9.2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia) consente l'applicazione delle informazioni antimafia, di cui all'art. 84, comma 3, del predetto codice, anche ai provvedimenti a contenuto autorizzatorio, confermando, così, il parere n. 3088/2015, espresso, in sede consultiva, dalla Sezione I dello stesso Consesso, nell'adunanza del 14.10.2015, nonché l'orientamento in precedenza assunto, al riguardo, da diversi Tribunali amministrativi regionali». Tale conclusione sarebbe suffragata da dati normativi incontestabili, rinvenibili, sia nella legge delega n. 136 del 2010, sia nelle stesse originarie previsioni contenute nel d.lgs. n. 159 del 2011, prima dell'introduzione, in esso, dell'art. 89-*bis* ad opera del d.lgs. n. 153 del 2014. Da ciò conseguirebbe l'irrilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 89-*bis*, in quanto quest'ultimo non sarebbe l'unica e neppure la principale disposizione applicabile «ai fini del controllo di legittimità del provvedimento impugnato dinanzi al TAR Sicilia».

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha ribadito quanto aveva sostenuto nell'atto di intervento.

5.- Anche la parte privata ha depositato una memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate.

In particolare ha rilevato che la giurisprudenza comune che si è occupata dell'articolo in questione ha confermato l'interpretazione assunta dal collegio rimettente, secondo la quale «la presenza di una "informativa antimafia" ex art. 91, D.Lgs. n. 159 del 2011» impedisce a una persona di avere qualsiasi tipo di rapporto, anche di natura meramente autorizzatoria, con la pubblica amministrazione. Dopo aver osservato che la legislazione vigente mantiene ferma la distinzione tra comunicazione antimafia e informazione antimafia, quanto a presupposti, natura ed effetti, la parte privata ha ribadito ciò che aveva già sostenuto nell'atto di costituzione.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con ordinanza del 28 settembre 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 77, primo comma, e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), inserito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui stabilisce che l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produce gli effetti di questa.

Il giudice *a quo* conosce della legittimità di un provvedimento di decadenza da una segnalazione certificata di inizio attività, che l'amministrazione ha adottato a causa della esistenza di un'informazione antimafia interdittiva.

Di regola un tale effetto pregiudizievole, che attiene ad un rapporto in senso lato autorizzatorio con la pubblica amministrazione, discende dall'adozione di una comunicazione antimafia interdittiva, con la quale si attesta la sussistenza di una causa di decadenza, di sospensione o di divieto tra quelle indicate dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011 (art. 84, comma 2, del medesimo decreto).

Tuttavia l'art. 89-bis censurato prevede che il medesimo effetto derivi dall'informazione antimafia interdittiva, che «tiene luogo della comunicazione antimafia», nel caso indicato dall'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, ovvero quando il prefetto, dopo avere consultato la banca dati nazionale unica, riscontri la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.

In tali casi, che sono caratterizzati da maggiore gravità rispetto alle ipotesi nelle quali è prevista la sola comunicazione antimafia interdittiva, la disposizione censurata riconnette all'informazione antimafia interdittiva, sia l'effetto suo proprio, di inibire la stipulazione, l'approvazione o l'autorizzazione di contratti e subcontratti con la pubblica amministrazione (art. 91 del d.lgs. n. 159 del 2011), sia l'effetto tipico della comunicazione antimafia interdittiva, ovvero quello di vietare i provvedimenti e le attività indicate dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011.

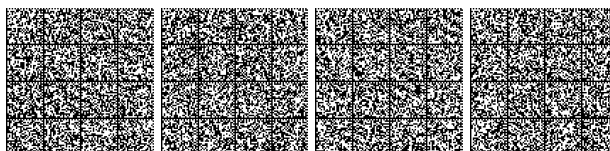
In questo senso si è anche espressa una consolidata giurisprudenza amministrativa.

L'art. 89-bis censurato è stato introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 153 del 2014. A sua volta quest'ultimo si basa sull'art. 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia).

Il giudice rimettente ritiene che l'art. 2 della legge delega n. 136 del 2010 non avrebbe previsto «la possibile estensione del rilascio dell'informazione antimafia [...] per alcuna delle ipotesi in cui l'ordinamento abbia precedentemente previsto la richiesta ed il rilascio della semplice comunicazione». In altri termini, secondo il giudice rimettente, il legislatore delegato, violando gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., avrebbe previsto, in difetto di delega, che l'informazione antimafia, nel peculiare caso indicato dall'art. 89-bis del d.lgs. n. 159 del 2011, produca gli effetti interdittivi propri della comunicazione antimafia.

La disciplina in questione contrasterebbe anche con l'art. 3 Cost., perché sarebbe manifestamente irragionevole prevedere che simili effetti interdittivi si manifestino non già per ogni tentativo di infiltrazione mafiosa di apprezzabile gravità, ma per il solo fatto che, a seguito della consultazione della banca dati, sia emersa una precedente informazione antimafia interdittiva.

2.- In via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità delle deduzioni svolte dalla difesa della parte privata, dirette ad estendere il *thema decidendum* - come fissato nella ordinanza di rimessione - alla violazione del parametro dell'art. 41 Cost., ivi non contemplato. Per costante giurisprudenza di questa Corte, «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepirati, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze» (*ex plurimis*, sentenze n. 251 del 2017, n. 214 del 2016, n. 231 e n. 83 del 2015).



3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale perché l'effetto estensivo denunciato dal rimettente sarebbe ascrivibile anche a numerose altre disposizioni recate dal d.lgs. n. 159 del 2011, e non alla sola norma censurata.

L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento, perché, ai fini della motivazione sulla rilevanza, è sufficiente che il rimettente abbia indicato senza incorrere in errore la disposizione che nel caso di specie è tenuto ad applicare, e in contrario non vale osservare che esistono altre disposizioni di analogo contenuto normativo.

4.- La questione relativa alla violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non è fondata.

Il giudice rimettente, senza porre alcun dubbio di legittimità costituzionale specificamente riferito alla natura meramente correttiva e integrativa del d.lgs. n. 153 del 2014, lamenta che la legge delega non avrebbe permesso di attribuire alla sola informazione antimafia gli effetti interdittivi propri della comunicazione antimafia, e insiste nel rilevare che anteriormente alla legge delega n. 136 del 2010, la quale nulla avrebbe innovato sul punto, l'informazione e la comunicazione antimafia costituivano documenti alternativi, nel senso che l'uno non avrebbe mai potuto produrre gli effetti dell'altro.

In verità, però, e quale che fosse l'ambito riservato dal legislatore all'informazione e alla comunicazione antimafia anteriormente al d.lgs. n. 159 del 2011, non sussisteva alcun ostacolo logico o concettuale, che imponesse di circoscrivere gli effetti dell'informazione antimafia alle attività contrattuali della pubblica amministrazione, escludendone invece quelle ulteriori indicate ora dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011.

Del resto, nell'impostazione originaria recata dall'art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), la documentazione antimafia allora prevista riguardava, con effetti impedienti, sia l'attività contrattuale, sia quella ulteriore oggi preclusa dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, ponendo fin da allora in luce la necessità di reagire su entrambi i fronti, davanti al pericolo che soggetti raggiunti da una misura di prevenzione, o condannati per determinati reati, potessero costituire un qualsivoglia rapporto con la pubblica amministrazione da cui trarre utilità.

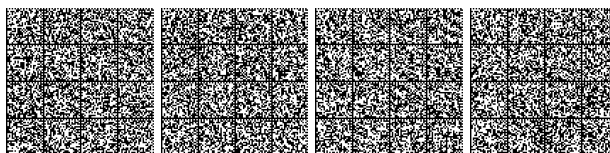
In seguito, l'art. 1, lettera *d*), della legge 17 gennaio 1994, n. 47 (Delega al Governo per l'emanazione di nuove disposizioni in materia di comunicazioni e certificazioni di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575) ha allargato le ipotesi di reazione dell'ordinamento a tale pericolo, attribuendo rilievo ai tentativi di infiltrazione mafiosa, al fine di precludere in questi casi l'attività contrattuale con la pubblica amministrazione. L'art. 10 del d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia) a tale scopo ha configurato l'informazione antimafia quale specifica documentazione richiesta, mentre la comunicazione antimafia (art. 3) è stata rivolta alle cause impeditive oggi contenute nell'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011.

L'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge delega n. 136 del 2010 ha inteso allargare il campo di applicazione dell'informazione antimafia, stabilendo che la sua «immediata efficacia» potesse esplicitarsi «con riferimento a tutti i rapporti, anche già in essere, con la pubblica amministrazione».

Con questa disposizione il legislatore delegante, prendendo evidentemente le mosse dalla situazione di estrema gravità ravvisabile nel tentativo di infiltrazione mafiosa, ha concesso al legislatore delegato di introdurre ipotesi in cui tale infiltrazione, alla quale corrisponde l'adozione di un'informazione antimafia, giustifichi un impedimento non alla sola attività contrattuale della pubblica amministrazione, ma anche ai diversi contatti che con essa possano realizzarsi nei casi ora indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011.

Così, in linea generale, l'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011 ha espressamente esteso l'oggetto dell'informazione antimafia alla sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67, mentre l'art. 91 ha più specificamente allargato gli effetti interdittivi dell'informazione antimafia ai provvedimenti indicati dal precedente art. 67, purché del valore specificamente indicato.

Nel contesto del d.lgs. n. 159 del 2011, e sulla base della legge delega n. 136 del 2010, nulla autorizza quindi a pensare che il tentativo di infiltrazione mafiosa, acclarato mediante l'informazione antimafia interdittiva, non debba precludere anche le attività di cui all'art. 67, oltre che i rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, se così il legislatore ha stabilito.



Naturalmente spetta alla giurisprudenza comune, in sede di interpretazione del quadro normativo, decidere in quali casi e a quali condizioni il legislatore delegato abbia inteso attribuire all'informazione antimafia gli effetti della comunicazione antimafia.

Nel caso di specie, la giurisprudenza amministrativa, e lo stesso giudice rimettente, hanno interpretato l'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 nel senso che esso impone di adottare l'informazione antimafia, non soltanto quando l'accertamento eseguito in base all'art. 88, comma 2, permette di riscontrare la sussistenza di una delle cause impeditive di cui all'art. 67, ma anche quando emerge una precedente documentazione antimafia interdittiva in corso di validità, come è accaduto nel processo principale (Consiglio di Stato, sezione terza, 8 marzo 2017, n. 1109).

Non spetta a questa Corte sindacare tale approdo ermeneutico, posto che in sé esso non pone alcun profilo di legittimità costituzionale rilevante in questo giudizio incidentale.

Infatti, una volta chiarito che, nella fisiologica attività di riempimento della delega che gli compete, il legislatore delegato ha facoltà di estendere gli effetti dell'informazione antimafia fino a precludere gli atti e i provvedimenti elencati nell'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, la circostanza che ciò sia stato disposto, o no, da tale decreto, e in quali casi, ricade interamente nella sfera di interpretazione della legge, di competenza del giudice comune. Questa Corte deve invece limitarsi a rilevare che un tale effetto trova copertura nella legge delega, sicché la questione non è fondata.

5.- Anche la questione concernente la violazione dell'art. 3 Cost. non è fondata.

La fattispecie delineata dall'art. 89-*bis* censurato si riconnette a una situazione di particolare pericolo di inquinamento dell'economia legale, perché il tentativo di infiltrazione mafiosa viene riscontrato all'esito di una nuova occasione di contatto con la pubblica amministrazione, che, tenuta a richiedere la comunicazione antimafia in vista di uno dei provvedimenti indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, si imbatte in una precedente documentazione antimafia interdittiva. Non è perciò manifestamente irragionevole che, secondo l'interpretazione dell'art. 89-*bis* censurato condivisa dallo stesso rimettente, a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti dalla consultazione della banca dati, reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89-bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), inserito dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 76, 77, primo comma, e 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

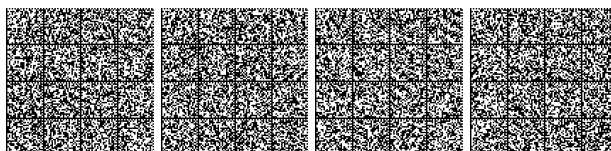
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180004



N. 5

Sentenza 22 novembre 2017 - 18 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Disposizioni varie in materia di vaccini (obbligatorietà e gratuità per i minori di età compresa tra zero e sedici anni e per tutti i minori stranieri non accompagnati, di numerose vaccinazioni già previste dai piani sanitari come obbligatorie o solo raccomandate; divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e sanzioni pecuniarie amministrative in caso di inadempimento; indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili da vaccinazioni; disposizioni transitorie).

- Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 3; 4; 5 e 7; medesimo decreto-legge, - convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 - artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 3; 4; 5 e 7, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) e degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del medesimo decreto-legge, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, promossi dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 24-28 luglio e il 14-15 settembre 2017, depositati in cancelleria il 25 luglio e il 21 settembre 2017 e iscritti ai nn. 51 e 75 del registro ricorsi 2017.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'associazione «Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete», nonché di L. P.; della «Associazione per Malati emotrasfusi e Vaccinati» (AMEV), unitamente (quanto al giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017) a L. B. e C. C., in qualità di genitori del minore L. C.; delle associazioni CODACONS e «Articolo 32 - Associazione italiana per i diritti del malato» (AIDMA) (quanto al giudizio iscritto al r.r. n. 51 del 2017); del «Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino» (CONDAV) (quanto al giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017);

udito nella udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Marco Della Luna per l'Aggregazione Veneta e L. P., Marcello Stanca per AMEV, L. B. e C. C., Tiziana Sorriento per CODACONS e AIDMA, Vanni Domenico Oddino per CONDAV, Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 luglio-28 luglio 2017 e depositato il 25 luglio 2017 (r.r. n. 51 del 2017), la Regione Veneto ha impugnato il decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), per intero e con riguardo agli artt. 1, commi da 1 a 5; 3; 4; 5 e 7.

1.1.- La ricorrente riassume le finalità del d.l. n. 73 del 2017 e il contenuto delle disposizioni censurate.

Nel preambolo del decreto-legge, è affermata la «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica e di assicurare il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale»; nonché la necessità di «garantire il rispetto degli obblighi assunti e delle strategie concordate a livello europeo e internazionale e degli obiettivi comuni fissati nell'area geografica europea».

Su queste premesse, l'art. 1, comma 1, prevede, per i minori fino a sedici anni di età, dodici vaccinazioni obbligatorie e gratuite. Di queste, otto (anti-pertosse, Haemophilus influenzae di tipo B, meningococcica di tipo B e C, morbillo, rosolia, parotite e varicella) non erano previste dalla normativa previgente (legge 6 giugno 1939, n. 891, recante «Obbligatorietà della vaccinazione antidifterica»; legge 5 marzo 1963, n. 292, recante «Vaccinazione antitetanica obbligatoria»; legge 4 febbraio 1966, n. 51, recante «Obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica»; legge 27 maggio 1991, n. 165, recante «Obbligatorietà della vaccinazione contro l'epatite virale B»).

L'obbligo è escluso in caso di avvenuta immunizzazione a seguito di malattia naturale, nonché di pericolo per la salute in relazione a specifiche condizioni cliniche, da documentare nei modi stabiliti, rispettivamente, dallo stesso art. 1 del d.l. n. 73 del 2017, ai commi 2 e 3.

I commi 4 e 5 dell'art. 1 e i successivi artt. 3, 4 e 5 istituiscono un sistema di controlli e sanzioni volto a garantire il rispetto dell'obbligo vaccinale, anche in relazione all'accesso dei minori alle istituzioni scolastiche ed educative.

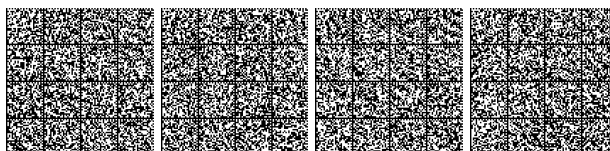
In caso di inosservanza dell'obbligo, è comminata (art. 1, comma 4) a carico dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale e dei tutori la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 7.500 euro, salvo che gli stessi provvedano, a seguito di contestazione della competente azienda sanitaria locale (ASL), nel termine ivi indicato, a fare somministrare al minore il vaccino o la prima dose del ciclo vaccinale (e, in questo caso, purché il ciclo sia completato nei tempi stabiliti in relazione all'età del minore). Alla scadenza del termine, l'ASL è tenuta a segnalare l'inadempimento alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, per gli eventuali adempimenti di competenza (art. 1, comma 5).

Sono previsti (art. 3, comma 1) modi e tempi per la presentazione da parte dei genitori o dei tutori, all'atto dell'iscrizione dei minori alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione (nonché ai servizi educativi per l'infanzia, ai centri di formazione professionale regionale e alle scuole private non paritarie), della documentazione che comprovi l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie, oppure l'esonero, omissione o differimento delle stesse (in relazione a quanto previsto all'art. 1, commi 2 e 3), oppure ancora la richiesta di vaccinazione. La mancata presentazione della documentazione nei termini previsti (art. 3, comma 2) è segnalata dai responsabili delle istituzioni suddette all'ASL (anche ai fini di quanto previsto nell'art. 1, commi 4 e 5). La presentazione della documentazione costituisce requisito per accedere ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia (anche private non paritarie), ma non alla scuola o agli esami negli altri gradi di istruzione (art. 3, comma 3).

L'art. 4 prevede, di norma, l'inserimento dei minori, per i quali le vaccinazioni comportino pericoli (accertati a norma dell'art. 1, comma 3), in classi nelle quali siano presenti solo alunni vaccinati o immunizzati (fermo restando il numero delle classi determinato secondo le disposizioni vigenti e i limiti previsti dalle disposizioni richiamate nello stesso art. 4). Dirigenti e responsabili delle istituzioni interessate segnalano annualmente alla ASL le classi con più di due alunni non vaccinati.

L'art. 5 detta norme transitorie sulla documentazione da presentare ai fini dell'iscrizione per l'anno scolastico 2017/2018. È fissato, all'uopo, il termine del 10 settembre 2017 ed è consentito che la documentazione sia temporaneamente sostituita da una dichiarazione - resa ai sensi del d.P.R. 28 giugno 2000, n. 445, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» - e presentata successivamente, entro il 10 marzo 2018.

L'art. 7 contiene le disposizioni finanziarie. Esso identifica come unico nuovo onere quello inerente alla formazione del personale scolastico ed educativo (di cui all'art. 2, comma 3, dello stesso decreto-legge) e prevede, in relazione a ciò, una copertura pari a euro 200.000 per l'anno 2017.



Dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, nonché dalla circolare del Ministro della salute del 12 giugno 2017 (Circolare recante prime indicazioni operative per l'attuazione del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante "Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale"), la ricorrente desume che lo scopo della normativa è raggiungere la soglia del 95 per cento di copertura vaccinale contro malattie a rischio epidemico, sul presupposto che tale soglia sia raccomandata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per il conseguimento della cosiddetta "immunità di gregge" (herd immunity, immunità o resistenza collettiva a un certo patogeno da parte di una comunità o di una popolazione umana); che dal 2013 si sia verificata in Italia una tendenziale diminuzione del ricorso alle vaccinazioni, determinando una copertura vaccinale al di sotto della soglia anzidetta; che nello stesso periodo siano aumentati i casi di malattie infettive (soprattutto morbillo e rosolia), anche in fasce di età diverse da quelle classiche, con quadri clinici più gravi e maggiore ospedalizzazione; che siano ricomparse malattie da tempo debellate, anche in seguito ai flussi di immigrazione; che, secondo dati dell'OMS («World Health Statistics», rapporto pubblicato il 17 maggio 2017) le coperture italiane risultino tra le più basse in Europa e inferiori a quelle di alcuni Paesi africani.

Pertanto, si è ritenuto necessario e urgente estendere e rendere effettivi gli obblighi vaccinali vigenti, anche in conformità al principio di precauzione, che prescrive di neutralizzare o minimizzare i rischi per la salute umana, anche se non del tutto accertati.

1.2.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione Veneto censura il d.l. n. 73 del 2017 e «in ogni caso» le sue singole disposizioni indicate in epigrafe per violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, «in combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La ricorrente precisa di non contestare la validità dei programmi di vaccinazione, essendosi anzi dotata di un apposito sistema attraverso la propria legge 23 marzo 2007, n. 7 (Sospensione dell'obbligo vaccinale per l'età evolutiva). La ricorrente contesta, invece, l'introduzione, mediante decretazione d'urgenza, di ben dodici vaccinazioni obbligatorie, assistite da «pesanti coercizioni», con una decisione senza precedenti a livello internazionale.

Richiamata la giurisprudenza costituzionale sull'art. 77 Cost., la Regione osserva che sul proprio territorio non esiste alcuna emergenza di sanità pubblica in relazione alle patologie di cui al d.l. n. 73 del 2017, tale da giustificare il travolgimento del programma regionale, basato sul consenso informato, e la sua sostituzione con un esteso obbligo vaccinale.

Secondo la ricorrente, l'«immunità di gregge» è assicurata quando, in una comunità umana, è superata la «soglia critica» individuata per ciascuna patologia in uno specifico contesto. Al di sotto di questa soglia, non ricorre alcuna emergenza sanitaria. Il valore del 95 per cento non è stato indicato dall'OMS come soglia critica, ma solo come «soglia ottimale», e ciò esclusivamente in relazione al complesso DTP (difterite, tetano e pertosse). Anche il Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) 2017-2019 (oggetto dell'intesa sancita in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - di seguito, Conferenza Stato-Regioni - il 19 gennaio 2017) ha previsto il valore del 95 per cento come valore ottimale (da raggiungere secondo specifiche strategie regionali), non come soglia critica, e solo in relazione a meningite, rosolia, varicella e papilloma virus. Sulla base dei cosiddetti parametri critici, relativi all'andamento epidemiologico di talune malattie infettive, è possibile, previa definizione della soglia critica in ciascun contesto, definire una «strategia ottimale» per il contrasto della stessa malattia, tenendo conto dell'effetto delle campagne vaccinali, dell'«immunità di gregge» conseguita e delle eventuali controindicazioni vaccinali. Non esiste, peraltro, un'unica soglia critica valida per tutti i patogeni in tutti i contesti, dovendosi invece tenere conto di vari fattori biologici, ambientali e socio-economici.

In conclusione, la soglia del 95 per cento, al cui raggiungimento mira il d.l. n. 73 del 2017, sarebbe «del tutto arbitraria, essendo priva di qualsiasi giustificazione scientifica o normativa».

Ciò sarebbe comprovato anche dai livelli di attenzione e allarme fissati nella deliberazione della Giunta regionale del Veneto 28 luglio 2009, n. 2319, recante «Sospensione dell'obbligo vaccinale per l'età evolutiva (L.R. 7/2007). Approvazione del Piano di Monitoraggio del Sistema Vaccinale della Regione del Veneto e del Report Monitoraggio Sospensione Obbligo Vaccinale relativo all'anno 2008». Nella Regione non esiste alcuna generalizzata emergenza sanitaria; le coperture vaccinali superano il 90 per cento per sette delle malattie di cui al d.l. n. 73 del 2017 e superano comunque in tutti i casi le soglie critiche (come risulterebbe da dati dell'Istituto superiore di sanità, ISS), anche con riguardo alla copertura contro poliomielite e morbillo nella fascia tra i due e i diciotto anni di età (come risulterebbe da dati della stessa Regione).

In relazione al morbillo, la ricorrente riconosce che, secondo alcuni dati del Ministero della salute, la copertura sarebbe inferiore alla soglia critica fissata nel PNPV 2017-2019. Ma la situazione non desterebbe, ad avviso della stessa ricorrente, alcun allarme. Comunque, le norme censurate non risponderebbero adeguatamente all'esigenza di contenere l'epidemia di morbillo: quest'ultima riguarda soprattutto adolescenti oltre i sedici anni; la malattia è frequente anche in persone vaccinate; non esiste una correlazione tra copertura vaccinale e casi di morbillo (come risulterebbe da dati dell'ISS).



Non sussisterebbe, dunque, l'esigenza di una disciplina dettagliata sulla somministrazione dei vaccini, da applicarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, le norme censurate, poiché prevedono la presentazione anche solo della richiesta di vaccinazione ai fini dell'iscrizione scolastica (art. 3, comma 1) e, transitoriamente, la possibilità di presentare una dichiarazione sostitutiva (art. 5), non sarebbero nemmeno immediatamente operative.

La violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. ridonderebbe in una lesione delle competenze regionali in materia di tutela della salute (organizzazione e funzionamento del Sistema sanitario regionale) e di istruzione (servizi educativi per l'infanzia e garanzia del diritto allo studio nelle istituzioni scolastiche ed educative).

1.3.- Con il secondo motivo di ricorso, l'art. 1, commi da 1 a 5, e gli artt. 3, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017 sono censurati per violazione degli artt. 2, 3, 31, 32, 34 e 97 Cost., quest'ultimo «in combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

In sintesi, sulla base della riferita distinzione tra soglia ottimale e critica, le disposizioni censurate si paleserebbero ingiustificate ed eccessive, in pregiudizio del diritto alla salute e allo studio, dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché del buon andamento dell'amministrazione, sempre con ridondanza sulle già citate attribuzioni regionali in materia di sanità e istruzione, e con autonoma violazione di esse.

1.3.1.- Ad avviso della ricorrente, l'art. 32, primo e secondo comma, Cost. garantisce la libertà del singolo di non sottoporsi a cure o terapie non scelte o accettate, salvo che ricorra uno «stato di necessità per la salute pubblica» e, inoltre, con la duplice garanzia, sul piano formale, della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari imposti e, sul piano sostanziale, del rispetto in tutti i casi dei «limiti imposti dal rispetto della persona umana», a propria volta riflesso del fondamentale principio personalista (art. 2 Cost.).

Ciò darebbe rilievo costituzionale al principio di autodeterminazione (sono citate al riguardo le sentenze della Corte costituzionale n. 162 del 2014 e n. 207 del 2012), le cui limitazioni devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango.

Anche diverse norme internazionali confermano che gli interventi di profilassi contro malattie infettive e diffuse devono soggiacere a limiti come quelli derivanti dalla necessità di tutelare la vita, l'integrità psico-fisica, la dignità umana e la riservatezza. Sono citati, al riguardo, gli artt. 1 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), che garantiscono la dignità umana e l'integrità fisica e psichica di ciascun individuo, nonché (art. 3, comma 2) il rispetto del consenso libero e informato della persona in ambito medico e biologico; l'art. 8, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), che sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare; l'art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 (per la quale la ratifica e l'esecuzione sono state disposte con legge 27 maggio 1991, n. 176), che tutelano la salute dei minori e garantiscono il loro accesso ai servizi medici; gli artt. 5, 6 e 9 della Convenzione sui diritti umani e la biomedicina, firmata ad Oviedo il 4 aprile 1997 (per la quale la ratifica e l'esecuzione sono state disposte con legge 28 marzo 2001, n. 145), il primo dei quali, in particolare, sancisce come regola generale la necessità del consenso libero e informato dell'interessato ai trattamenti sanitari (ancorché per questa convenzione non sia stato depositato lo strumento di ratifica, essa avrebbe almeno valenza interpretativa del diritto vigente, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità).

In sintesi, i principi costituzionali subordinano la legittimità dell'obbligo vaccinale alla compresenza di un interesse sanitario individuale o collettivo non altrimenti tutelabile, in una logica di bilanciamento. Dirimente sarebbe, a tale riguardo, che il sistema elaborato dalla Regione Veneto, basato sul consenso informato e sull'alleanza terapeutica, ha consentito di raggiungere un livello di copertura vaccinale superiore alla soglia critica.

1.3.2.- La ricorrente illustra genesi, caratteristiche e sviluppi di tale sistema, che esclude qualsiasi forma di coercizione, ritenuta controproducente.

Il graduale superamento dell'obbligo vaccinale era stato previsto nel Nuovo piano nazionale vaccini 2005-2007 (oggetto dell'accordo raggiunto in seno alla Conferenza Stato-Regioni il 3 marzo 2005), sul presupposto che le vaccinazioni raccomandate fossero percepite come meno importanti rispetto a quelle obbligatorie e che per questo, in relazione a esse, si ottenessero risultati inferiori. Di conseguenza, optando per una strategia basata sull'informazione e sulla persuasione e orientata a una maggiore qualità dei servizi vaccinali, si è consentito alle Regioni di sperimentare una sospensione dell'obbligo vaccinale, purché in presenza di un adeguato sistema informativo, di una copertura vaccinale già adeguata e di un efficace monitoraggio degli eventi avversi.

Di conseguenza, la legge della Regione Veneto n. 7 del 2007 ha sospeso, per tutti i nuovi nati dal 1° gennaio 2008, le vaccinazioni contro difterite, tetano, poliomielite ed epatite virale B (art. 1, comma 1), pur continuando a offrirle attivamente e gratuitamente e lasciandole inserite nel calendario vaccinale dell'età evolutiva (art. 1, comma 2). Era altresì



conservato l'obbligo di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili delle vaccinazioni (art. 1, comma 3). È stato inoltre istituito un sistema di monitoraggio (art. 3), in collaborazione con le istituzioni sanitarie nazionali, il quale consente, in casi di pericolo per la salute pubblica, la sospensione dell'applicazione della legge regionale.

La Regione ha quindi avviato molteplici iniziative - dettagliatamente descritte nel ricorso - per la sensibilizzazione e l'accompagnamento dei genitori verso un autonomo convincimento dell'importanza delle vaccinazioni, per l'informazione al pubblico e il contrasto della disinformazione, nonché per il monitoraggio e la gestione delle vaccinazioni (sono citate, al riguardo, le delibere della Giunta regionale del Veneto 29 novembre 2016, n. 1935, 14 ottobre 2010, n. 3139, e 25 novembre 2008, n. 3664).

Tra l'altro si osserva che (nella d.G.R. n. 1935 del 2016) è stata prevista anche l'introduzione di una procedura «con cui sarà necessario presentare, per l'accesso a nidi e scuole per l'infanzia, la documentazione sulle avvenute vaccinazioni, da inviare poi al sindaco dell'ULSS territorialmente competente per la valutazione su eventuali rischi individuali e/o collettivi; il sindaco, quale Autorità Sanitaria Locale, potrà assumere la decisione di allontanare temporaneamente il bambino in questione dalla struttura o non ammetterlo alla frequenza, previo parere del Servizio di igiene e sanità pubbliche».

Come risulta dal «Report sull'attività vaccinale dell'anno 2016» della stessa Regione Veneto (pubblicato nel marzo 2017), dopo la sospensione dell'obbligo vaccinale la copertura è leggermente calata, ma poi ha iniziato a crescere sensibilmente (per i nati nel 2015 e nel 2016), rimanendo sempre ben al di sopra del 90 per cento per le vaccinazioni in precedenza obbligatorie. Sono stati altresì raggiunti tassi di copertura elevati, superiori alla media nazionale, anche per altre vaccinazioni (come quelle contro morbillo, varicella, meningococco C, parotite, rosolia).

1.3.3.- Alla luce di questi risultati, la ricorrente ritiene irragionevole e sproporzionata la decisione dello Stato di imporre, in modo immediato e automatico, il passaggio da una strategia vaccinale basata sulla convinzione a una basata sulla coercizione.

Nella sentenza n. 258 del 1994, la Corte costituzionale ha stabilito che le leggi che prevedono obblighi vaccinali sono compatibili con l'art. 32 Cost. se contemperano la tutela della salute collettiva e il diritto individuale alla salute. Ma ciò non può autorizzare l'integrale conversione del diritto individuale in soggezione, in nome dell'interesse generale, a prescindere dall'esistenza di efficaci modelli alternativi di tutela. Il diritto dell'individuo alla salute non può considerarsi in ogni caso cedevole nei confronti del dovere dello Stato e dei provvedimenti adottati a tutela dell'interesse della collettività, né potrebbe ritenersi che qualsiasi trattamento coattivo sia giustificato, solo perché esso consente migliori contributi dell'individuo al benessere sociale. Il diritto alla salute avrebbe carattere primario e assoluto (è citata la sentenza n. 88 del 1979) e il principio costituzionale del rispetto della persona umana, in collegamento con l'art. 2 Cost., pone in primo piano il problema del consenso, la cui necessità può essere bilanciata solo per dimostrate e imprescindibili esigenze di tutela di valori con pari dignità costituzionale. In ogni caso, anche con riguardo agli obblighi vaccinali, occorrerebbe bilanciare e ponderare la tutela della salute collettiva con l'autodeterminazione individuale. La ricorrente ricorda, al riguardo, la sentenza n. 118 del 1996, con cui la Corte costituzionale ha impostato il problema del contemperamento tra dimensione individuale e collettiva della tutela della salute, con riguardo alla vaccinazione poliomielitica e alla "scelta tragica" di imporla per legge, pur nella consapevolezza di rischi di contagio, preventivabili solo in astratto.

L'imposizione su tutto il territorio nazionale di ben dodici vaccinazioni obbligatorie fallirebbe il test di proporzionalità.

Anzitutto, il legislatore non avrebbe fatto ricorso a strumenti alternativi, ugualmente efficaci rispetto all'obiettivo perseguito ma meno penalizzanti per gli altri diritti e interessi costituzionalmente protetti. La tutela della salute collettiva sarebbe diventato un «valore tirannico» (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013), anche se avrebbe potuto essere analogamente realizzata da un modello come quello regionale, senza la "scelta tragica" della coercizione.

Inoltre, le misure contestate sarebbero inidonee a conseguire la maggior parte degli scopi perseguiti e, comunque, eccessive rispetto ad essi. Il tetano, oltre ad avere una bassa incidenza e una mortalità inferiore alla metà dei casi, non si trasmette per contagio: sicché la vaccinazione serve a tutelare solo la salute individuale, non quella collettiva. L'incidenza di difterite, poliomielite, Haemophilus influenzae di tipo B (Hib) e pertosse sarebbe, attualmente, estremamente limitata, se non pressoché nulla; anche quella dell'epatite B risulterebbe in corso di riduzione (essendo comunque concentrata nella fascia di età tra i trentacinque e i cinquantaquattro anni). Nemmeno per la meningite è in corso alcuna epidemia e, inoltre, la trasmissione interpersonale è inesistente o eccezionale, mentre i vaccini non danno garanzie e possono provocare reazioni avverse di una certa gravità (tanto che l'OMS li consiglia solo se la diffusione raggiunge un livello ben superiore a quello riscontrato in Italia). A proposito del morbillo, la ricorrente rinvia alle considerazioni già riportate, osservando che, comunque, l'obbligo generale e permanente di vaccinazione è eccessivo.



Neppure sarebbe rispettato il principio di precauzione, impropriamente richiamato a giustificazione delle norme censurate. Esso avrebbe richiesto un'accurata valutazione epidemiologica preventiva del rischio di diffusione delle varie malattie nei vari contesti; tanto più perché non sono disponibili studi sugli esiti del sistema di profilassi adottato, che non risulta presente in alcun paese del mondo. «Da questo punto di vista, le norme impugnate, proprio contraddicendo il principio di precauzione, introducono, come è stato affermato, una sorta di grottesca "sperimentazione di massa" obbligatoria (...), senza il sostegno di un preventivo sistema di farmacovigilanza e senza una supervisione bioetica».

La previsione di esoneri dall'obbligo vaccinale in caso di pericoli specificamente accertati e documentati per la salute individuale (art. 1, comma 3) non sarebbe sufficiente, restando rimessa «al caso o alla "onerosa" previdenza dei genitori».

Mancherebbero dunque gli accertamenti e le cautele preventive, finalizzate a prevenire complicanze, richieste dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 118 del 1996 e n. 258 del 1994).

1.3.4.- Sussisterebbe anche una violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., in combinato disposto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., per l'ingerenza nell'organizzazione e nel funzionamento del Servizio sanitario regionale, di cui potrebbe essere compromessa l'efficacia nell'erogazione dei servizi. Infatti, la «irragionevole immediatezza e rigidità» delle norme in questione, anche in presenza di strategie vaccinali già efficaci e più rispettose della libertà di scelta individuale, costringerebbe il Servizio sanitario regionale a concentrare i propri mezzi sulla somministrazione dei vaccini, trascurando le altre prestazioni ricomprese nei livelli essenziali.

Inoltre, in relazione a quanto previsto in materia di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia, nonché alle pesanti sanzioni in caso di inadempimento, sarebbe compromessa la capacità delle Regioni di erogare i servizi per l'infanzia (art. 31 Cost.) e garantire il diritto allo studio (art. 34 Cost.).

1.3.5.- Quanto osservato in questo secondo motivo di ricorso ridonderebbe sulle attribuzioni e sulle competenze di spettanza regionale.

Ricapitolati nuovamente i compiti assegnati alle ASL (non solo l'erogazione dei vaccini, ma anche le funzioni di accertamento e contestazione relative all'adempimento dell'obbligo, la ricezione e l'invio di segnalazioni, l'irrogazione di sanzioni), la Regione osserva che in tal modo si incide sull'organizzazione dei servizi sanitari, parte integrante della materia «tutela della salute», con disposizioni che non possono considerarsi di principio, per il loro contenuto dettagliato (sono citate le sentenze n. 328 e n. 181 del 2006, n. 384 e n. 270 del 2005 e n. 510 del 2002).

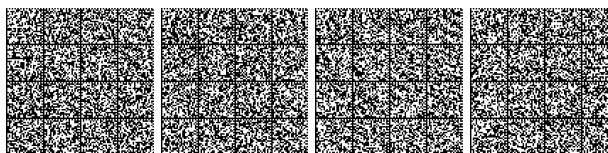
Lo stesso varrebbe con riguardo alle disposizioni sulle funzioni dei dirigenti e dei responsabili delle istituzioni di istruzione (in materia di formazione delle classi e segnalazione di quelle con più di due alunni non vaccinati), incidenti sulla competenza concorrente in materia di «istruzione» e su quella residuale in materia di «istruzione e formazione professionale», in particolare sotto il profilo della programmazione scolastica e del dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche sul territorio (sono citate le sentenze n. 147 del 2012, n. 200 del 2009 e n. 34 del 2005), anche con riguardo alle scuole dell'infanzia (è citata la sentenza n. 92 del 2011). Si segnala, in particolare, la difficoltà che potrebbe determinarsi nella formazione delle classi, specie nei Comuni di piccole dimensioni, per la necessità di inserire i minori non vaccinati in classi con tutti gli alunni immunizzati.

1.4.- Con l'ultimo motivo di ricorso, l'art. 1, commi 1, 4 e 5, e gli artt. 3, 4, 5 e 7 del d.l. n. 73 del 2017 sono denunciati per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., che ridonda in violazione, anche diretta e autonoma, dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost.

Il censurato art. 7 non quantifica oneri aggiuntivi, né dispone coperture, per gli oneri derivanti dalle nuove vaccinazioni rese obbligatorie, in violazione del principio secondo cui non possono essere addossati al bilancio regionale gli oneri derivanti da decisioni non imputabili alla stessa Regione (sono citate, in particolare, le sentenze n. 416 del 1995 e n. 452 del 1989, nonché le sentenze n. 22 del 2012, n. 369 del 1992 e n. 283 del 1991).

1.4.1.- La relazione tecnica al disegno di legge di conversione (XVII Legislatura, A.C. n. 4533) riporta che cinque delle otto vaccinazioni rese obbligatorie erano già incluse nei livelli essenziali di assistenza dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) e che l'obiettivo di copertura vaccinale del 95 per cento era altresì considerato nella relazione tecnica al successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502). Tuttavia, la relazione tecnica al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, conformemente agli indirizzi allora stabiliti, prevedeva solo un graduale raggiungimento di questo obiettivo al 2018, termine poi differito (con il PNPV 2017-2019) al 2019.

Soprattutto, la relazione tecnica al disegno di legge di conversione non considera affatto i costi per il recupero dei non vaccinati delle coorti 2001-2016, essendo la copertura limitata ai nati nel 2017.



Inoltre, la stessa relazione tecnica, da un lato, riconosce che gli oneri derivanti dalle vaccinazioni raccomandate nell'ultimo PNPV hanno trovato copertura, per gli anni ivi considerati (2017-2019), nell'art. 1, comma 408, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). Dall'altro però, riconosce che tale copertura non sussiste per i vaccini anti-meningococco B e anti-varicella, per i quali il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e il PNPV 2017-2019 prevedevano coperture inferiori al 95 per cento (60 per cento nel 2017, 75 per cento nel 2018, la copertura consigliata dall'OMS dal 2019). A questa lacuna la relazione tecnica risponde con ipotesi, ritenute dalla ricorrente irrealistiche e artificiose, circa la riduzione della coorte da vaccinare per il calo demografico, la riduzione del prezzo dei vaccini e la riduzione delle dosi di anti-meningococco B da somministrare per il 2017; e così giunge alla conclusione secondo cui per il 2017 non sussisterebbero oneri aggiuntivi o non coperti, mentre per il 2018 l'onere leggermente maggiore sarebbe compensato dai minori costi degli altri vaccini dipendenti dal calo della popolazione.

Siffatte considerazioni sarebbero aleatorie, in assenza di dati sulla riduzione del prezzo dei vaccini. Al contrario, la Regione ritiene che a suo carico siano stati posti oneri consistenti: stimati in oltre 26,8 milioni di euro, per la somministrazione di 760 mila dosi di vaccini (o in 12 milioni e 600 mila euro, per la somministrazione di 448 mila dosi, se si escludono i nuovi nati nel 2017).

1.4.2.- Occorrerebbe poi considerare i costi amministrativi posti a carico delle istituzioni incaricate di somministrare i vaccini e degli altri apparati regionali coinvolti.

La relazione tecnica li considera nulli, perché già rientranti negli adempimenti istituzionali previsti, tra l'altro, nel PNPV 2017-2019. Ma il Piano non si basava su un obbligo esteso a dodici vaccinazioni (anche in relazione alle coorti 2001-2016), bensì sulla condivisione di un obiettivo tendenziale. Anche considerando un impegno di appena 10 minuti per ciascun medico e comparto (stima, ad avviso della ricorrente, largamente inferiore al verosimile), la spesa relativa al personale ammonterebbe a circa 7 milioni di euro (4 milioni escludendo i nuovi nati).

1.4.3.- Non sono stati, poi, considerati i maggiori oneri connessi al risarcimento dei danni che deriveranno dalla somministrazione delle vaccinazioni divenute obbligatorie.

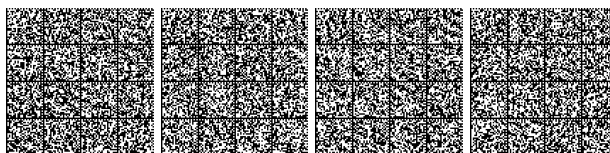
In proposito, la ricorrente richiama la legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), le pronunce della Corte costituzionale che hanno esteso la platea dei beneficiari (in particolare le sentenze n. 107 del 2012, n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998) e le ulteriori integrazioni disposte con le leggi 25 luglio 1997, n. 238 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in materia di indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati) e 9 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie).

La ricorrente ricorda altresì che competenze amministrative e oneri finanziari relativi a questi indennizzi sono stati trasferiti alle Regioni dal 1° gennaio 2001, insieme alle relative risorse dal bilancio dello Stato, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000 (Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni in materia di funzioni di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili, ai sensi dell'art. 130 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112). Tali risorse sono state successivamente rideterminate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 8 gennaio 2002 e 24 luglio 2003 (recanti, entrambi, «Rideterminazione delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in materia di salute umana e sanità veterinaria»). Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», le Regioni sono tenute ad anticipare gli indennizzi agli aventi diritto, in attesa dei trasferimenti dallo Stato.

Il d.l. n. 73 del 2017 omette ogni considerazione di questi profili, pur a fronte dell'imponente estensione dell'obbligo vaccinale, ed espone la Regione all'obbligo di anticipare le relative somme, senza garantire adeguate restituzioni da parte dello Stato.

1.5.- La ricorrente chiede, ai sensi del vigente art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che sia sospesa l'esecuzione degli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 del d.l. n. 73 del 2017.

Sarebbe evidente l'imminenza di un danno irreparabile ai diritti dei cittadini e all'interesse pubblico, qualora l'applicazione delle nuove norme statali travolgesse il differente percorso avviato sin dal 2007 dalla Regione Veneto. In particolare, qualora l'udienza si svolgesse dopo l'inizio dell'anno scolastico, si verificherebbero ripercussioni sul principio di autodeterminazione della persona in materia di trattamenti sanitari, in assenza di accertamenti idonei a prevedere e prevenire le possibili complicanze.



2.- Con atto depositato il 22 agosto 2017 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- Premessa una sintesi dei contenuti principali del d.l. n. 73 del 2017 e del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la legge di conversione - legge 31 luglio 2017, n. 119 - è intervenuta su numerose disposizioni, rimodulando la disciplina originaria, ma lasciandone inalterato l'impianto complessivo.

Rimarcata l'importanza sanitaria delle vaccinazioni e della loro obbligatorietà, come strumento per la diffusione delle stesse, la difesa statale ricorda le quattro vaccinazioni obbligatorie già prima del decreto-legge in questione, nonché l'art. 47 del d.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518 (Regolamento per l'applicazione del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, relativo ai servizi di medicina scolastica), che imponeva, all'atto dell'iscrizione scolastica, la presentazione delle certificazioni attestanti le vaccinazioni, pena il rifiuto dell'iscrizione. L'obbligo vaccinale era, inoltre, presidiato da sanzioni penali a carico dei genitori inadempienti.

Tali previsioni hanno portato la copertura vaccinale a raggiungere, negli anni Novanta del secolo XX, il livello del 95 per cento per difterite, tetano e pertosse e del 98 per cento per la poliomielite, e hanno determinato la scomparsa di alcune malattie. Proprio per questo, però, è diminuita la percezione della pericolosità del contagio e si sono diffusi movimenti di opinione contrari alle vaccinazioni.

Si sarebbe così giunti a escludere che la vaccinazione costituisse requisito per l'iscrizione alla scuola, segnatamente con l'art. 1 del d.P.R. 26 gennaio 1999, n. 355 (Regolamento recante modificazioni al D.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518, in materia di certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie). Benché fossero rimasti in vigore gli obblighi, in capo ai direttori delle scuole e ai capi degli istituti di istruzione, di controllare le avvenute vaccinazioni all'atto dell'iscrizione e di rivolgere, altrimenti, segnalazioni alle amministrazioni sanitarie, tali obblighi rimasero largamente disattesi, come quello dei sanitari di segnalare gli inadempimenti all'autorità giudiziaria (ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330 e seguenti del codice civile). Inoltre, l'intervenuta depenalizzazione degli obblighi vaccinali e l'esiguità delle sanzioni amministrative hanno determinato un sostanziale «desanzionamento» dell'inosservanza.

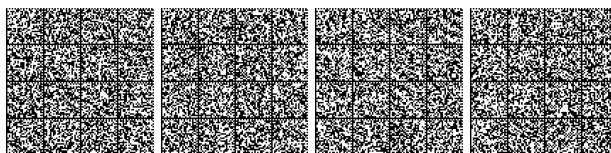
Contemporaneamente, il Piano sanitario nazionale 1998-2000 ha affermato l'importanza di adeguate coperture non solo per i vaccini obbligatori, ma anche per quelli raccomandati, ritenuti altrettanto efficaci per la tutela della salute individuale e collettiva. Anche le vaccinazioni raccomandate (ad esempio, contro pertosse, morbillo, parotite, rosolia e infezioni da Hib e meningococco C) furono inserite nel calendario vaccinale. In seguito, nonostante la formale distinzione tra vaccinazioni obbligatorie e raccomandate, tutte furono considerate in modo sostanzialmente uguale nei documenti di programmazione, per la loro uguale utilità.

Il PNPV 2017-2019 - che mira all'armonizzazione delle strategie vaccinali nel Paese e a estendere a tutti i benefici della vaccinazione, attraverso l'equità nell'accesso a vaccini di elevata qualità e servizi eccellenti di immunizzazione - evidenzia che il successo dei programmi vaccinali si fonda sia sulla protezione del singolo, sia sul raggiungimento e sul mantenimento di coperture complete nella popolazione. Inoltre, per assicurare a tutti, compresi gli stranieri, pari accesso a questa opportunità di salute, i vaccini sia obbligatori sia raccomandati contemplati nel calendario del predetto Piano nazionale sono stati inseriti nel d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

2.2.- Il primo motivo di ricorso è, ad avviso della difesa statale, infondato.

2.2.1.- Esso si baserebbe sulla confusione tra i presupposti della decretazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 77 Cost., e quelli dei poteri di ordinanza, di cui all'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) o all'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Il secondo ordine di poteri riguarda, di regola, situazioni (bensì straordinarie e imprevedibili, ma anche) episodiche, intense e, solitamente, a diffusività limitata. Questi caratteri non ricorrono allorché, come nel caso in esame, il declino della copertura vaccinale ha evidenziato l'insorgere di un'emergenza sanitaria che imponeva il recupero a livello nazionale dei precedenti livelli di immunizzazione ed esigeva l'approntamento di misure e strumenti idonei allo scopo, organici e coordinati, oltre che sensibili a tutte le implicazioni sanitarie, sociali e umane.

2.2.2.- La difesa statale si sofferma, quindi, sui movimenti di opinione contrari alle vaccinazioni e sul clima di diffidenza venutosi a creare, verosimilmente, a causa di scarsa informazione, nonché del «disorientamento creato dalle differenze esistenti tra le varie regioni e, addirittura, tra le aziende sanitarie locali della stessa regione». Ne è conseguito il calo della copertura al di sotto della soglia del 95 per cento, raccomandata dall'OMS ai fini della «immunità di gregge».



Ciò risulta in particolare in relazione al vaccino contro la poliomielite (che, essendo incluso nel cosiddetto vaccino esavalente, è indicativo delle coperture anche contro epatite B, difterite, Hib, pertosse e tetano), nettamente in calo dal 2014, anno delle rilevazioni sui nati nel 2012, per i quali anche la copertura contro morbillo e rosolia è scesa, tra il 2013 e il 2015, dal 90,4 all'85,3 per cento (mettendo anche a rischio gli obiettivi di eliminazione delle due malattie condivisi dall'Ufficio regionale per l'Europa dell'OMS).

Attualmente è in corso, in Italia, una vera e propria epidemia di morbillo, che ha causato 3.840 casi e tre decessi (secondo dati dell'ISS aggiornati al 25 luglio). Osservando la curva epidemiologica di questa malattia dal 1955, si nota come, non essendosi raggiunto l'obiettivo di copertura, il numero dei casi è diminuito, ma resta alto, con nuovi picchi ogni tre-cinque anni: una situazione che avrebbe potuto essere evitata con una copertura adeguata. Calcolando (sulla base degli stessi dati) l'incidenza della malattia su ciascuna fascia di età (in relazione al numero delle persone che vi rientrano), l'incidenza stessa appare massima tra i bambini con meno di un anno, più esposti a gravi complicazioni, e molto alta tra quelli di età compresa fra uno e quattro anni, tra i quali rientrano molti bambini non vaccinati.

Da qui discenderebbero la necessità e l'urgenza di un provvedimento con efficacia immediata, che innalzasse, in termini cogenti e obbligatori, la copertura di coloro che cominciano a frequentare asili e scuole, per interrompere la circolazione del patogeno.

Inoltre, il morbillo è una malattia cosiddetta epifanica: si manifesta prima della comparsa di altre malattie. Invero, in Italia sarebbero recentemente ricomparse malattie da tempo debellate, anche a causa dei fenomeni migratori, in fasce diverse da quelle classiche, con quadri clinici più gravi e maggiore ospedalizzazione, talora con ritardi nella diagnosi e conseguenti rischi di contagio. Né sarebbe trascurabile la frequenza delle infezioni da rosolia in donne gravide, talora con esiti drammatici.

Le già citate statistiche pubblicate dall'OMS il 17 maggio 2017 dimostrerebbero il basso livello di copertura vaccinale in Italia. La stessa organizzazione internazionale, nel giugno 2017, si è rivolta ai membri della Commissione Igiene e Sanità del Senato della Repubblica per esprimere la propria preoccupazione per i casi di morbillo e di altre malattie prevenibili sul territorio nazionale. Posizioni analoghe sono state assunte dall'ISS e dalle principali società scientifiche.

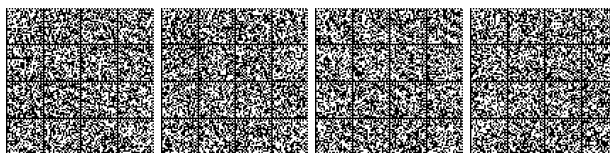
2.2.3.- La difesa statale critica, quindi, la tesi della ricorrente - ritenuta riduttiva - secondo cui un'emergenza sanitaria si configura solo quando la copertura scende al di sotto della soglia critica di copertura. Il valore del 95 per cento è l'obiettivo (non la soglia ottimale) indicato dall'OMS considerando sia la soglia critica (basata sul grado di contagiosità), sia altri parametri rilevanti (ad esempio, densità e mobilità della popolazione). Per questo anche il PNPV 2017-2019 fa riferimento all'obiettivo del 95 per cento. La stessa soglia critica, d'altra parte, si basa sulla presunzione di un'omogeneità della copertura, mentre nella realtà la situazione varia da regione a regione e, inoltre, varia anche all'interno della singola Regione, al di là dei dati medi.

Dunque, sotto la soglia critica il rischio epidemico è altissimo e l'emergenza gravissima, si da giustificare l'uso dei poteri di ordinanza. Ma, sotto la soglia obiettivo, sussistono comunque un rischio alto e un'emergenza grave, tali da giustificare la decretazione d'urgenza.

Nemmeno risponde al vero che la soglia per l'"immunità di gregge" sia stata fissata dall'OMS al 95 per cento solo per il complesso DTP. Per il tetano, la vaccinazione è di grande importanza e la copertura dovrebbe essere totale. Per il morbillo, l'OMS ritiene necessaria una copertura vaccinale almeno del 95 per cento, mirando all'eliminazione della malattia. Per tutte le malattie, poi, oltre alla soglia critica, occorre considerare il cosiddetto accumulo dei suscettibili, ossia il sommarsi di anno in anno di nuove generazioni di persone non vaccinate, il cui totale può raggiungere livelli tali da scatenare, in presenza della malattia, un'epidemia. Del resto, la teoria della copertura "di gregge" presuppone una distribuzione omogenea della copertura vaccinale, mentre quest'ultima, nella realtà, varia nei diversi ambiti geografici e sociali (talora anche da Comune a Comune, o da scuola a scuola, secondo le propensioni dei singoli pediatri attivi sul territorio).

2.2.4.- A fronte di quanto la ricorrente riferisce sulla propria situazione, la difesa statale osserva che, anzitutto, il decreto-legge intende intervenire sull'intero territorio nazionale e non solo in Veneto.

Inoltre, il modello veneto, a dieci anni dalla sua introduzione, non ha dato i risultati sperati. Secondo la difesa statale, dal monitoraggio sulla vaccinazione anti-poliomielite risulta che, in primo luogo, le coperture in Veneto sono calcolate escludendo i soggetti non raggiungibili e per questo risultano superiori alla «stima grezza» effettuata dalle altre Regioni. In secondo luogo, sia per la poliomielite, sia per il morbillo risultano comunque significative perdite di copertura, con il riscontro di modesti recuperi solo sulla base dei dati per la coorte 2014 e di quelli, non definitivi, per la coorte 2015. Del resto, se davvero, come afferma la Regione, l'applicazione del decreto-legge richiedesse l'acquisto di 760 mila dosi di vaccino, dovrebbe concludersi che in Veneto la maggior parte dei minori non è stata vaccinata negli ultimi anni; e il riequilibrio dovrebbe avvenire in tempi molto più brevi di quelli con i quali, solo di recente, la Regione ha conseguito qualche successo nel recupero delle coperture. L'epidemia di morbillo è presente anche in Veneto, dove dall'inizio dell'anno sono state contagiate 244 persone.



2.2.5.- In conclusione, il ricorso alla decretazione d'urgenza sarebbe giustificato dalla diminuzione delle coperture vaccinali, comprese quelle per le quali in passato erano stati raggiunti ottimi risultati; dai rischi connessi alla riapertura delle scuole; dalla necessità di adeguare i servizi sanitari alla nuova strategia; dal lungo tempo necessario perché altri strumenti, come le campagne informative, sortiscano i loro effetti; dall'urgenza, rappresentata anche dall'OMS e dalle società scientifiche, di contenere immediatamente il rischio epidemico, soprattutto per proteggere coloro per cui la vaccinazione è impossibile o inefficace. Tutto ciò risulterebbe dalla stessa motivazione del d.l. n. 73 del 2017.

In termini generali, non è possibile individuare con certezza quali siano le azioni più opportune per reagire al declino delle coperture vaccinali. Tutto dipende dalle peculiarità del contesto socio-culturale e dall'organizzazione sanitaria. Per questo, non sussiste contraddizione tra l'obbligo vaccinale e «lo strumento programmatico per eccellenza in materia di prevenzione vaccinale, basato sulla “raccomandazione”»: sia il PNPV 2017-2019, sia il d.l. n. 73 del 2017 condividono il comune obiettivo di prevenzione, pur essendo il frutto di due approcci differenti.

2.3.- Infondato sarebbe altresì il secondo motivo di ricorso, cui la difesa statale replica iniziando dai profili attinenti al riparto delle competenze legislative, nella prospettiva dell'art. 117 Cost.

2.3.1.- Il preambolo e l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 73 del 2017 dimostrerebbero che quest'ultimo è espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), esercitata in conformità all'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.). Rileverebbero, a tale proposito, gli impegni assunti dall'Italia in seno all'OMS, in particolare in relazione al Piano globale di eliminazione del morbillo e della rosolia elaborato per l'area europea; la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, che obbliga gli Stati contraenti ad adottare le misure legislative e amministrative necessarie a un'adeguata protezione della salute dei minori; l'art. 168, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (TFUE), che impegna l'Unione europea a completare le politiche nazionali per garantire un elevato livello di protezione della salute umana, anche mediante la prevenzione.

Un ulteriore titolo di intervento statale si fonda sull'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.: tutte le vaccinazioni previste come obbligatorie sono state inserite non solo nel PNPV 2017-2019, ma anche nei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Soprattutto, il decreto è motivato da esigenze di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), che richiedono, attraverso la fissazione di principi fondamentali della materia, «un esercizio accentrato, unitario e coordinato della funzione», per evitare disomogeneità nella copertura. Per questo sono state dettate «regole generali ed uniformi destinate a valere per tutti e su tutto il territorio nazionale», peraltro senza ingerenze nell'organizzazione dei servizi sanitari, che ciascuna Regione adeguerà autonomamente.

In proposito, si aggiunge che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dell'art. 115, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 112 del 1998, lo Stato è competente ad adottare, in materia di tutela della salute, «piani di settore aventi rilievo ed applicazione nazionali», previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Così è avvenuto, tra l'altro, anche per il più volte citato PNPV 2017-2019, che impegna le Regioni a perseguire gli obiettivi ivi previsti, nell'esercizio delle loro competenze in materia di profilassi delle malattie infettive e diffuse e di approvvigionamento dei vaccini necessario allo scopo (ai sensi dell'art. 114 del d.lgs. n. 112 del 1998, nonché dell'art. 7, comma 1, lettera a, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, «Istituzione del servizio sanitario nazionale»). Né potrebbe contestarsi le competenze del Ministero della salute in relazione, tra l'altro, a indirizzi generali e coordinamento delle attività di prevenzione, definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, coordinamento del Sistema sanitario nazionale, programmazione tecnico-sanitaria nazionale, indirizzo e monitoraggio dell'erogazione delle prestazioni in ambito regionale.

Infine, con riguardo all'ambito dell'istruzione, lo Stato è titolare della competenza esclusiva a fissare «norme generali», che hanno contenuto diverso da quelle lato sensu organizzative, corrispondono a esigenze unitarie e uniformi, e possono anche esaurire in se stesse la propria operatività, diversamente dai principi fondamentali (sono citate, in proposito, le sentenze della Corte costituzionale n. 279 e n. 120 del 2005). Il censurato art. 4 (sull'inserimento scolastico dei minori non vaccinati) fa espressamente salve tutte le disposizioni in vigore, riguardanti il numero delle classi e, lungi dal violare il diritto all'istruzione, è volto a garantirlo, riducendo l'esposizione del più vulnerabili. Anche la disciplina dei servizi dell'infanzia ricadrebbe prevalentemente nella materia dell'«istruzione» (è citata in proposito la sentenza n. 467 del 2002).



2.3.2.- Il cuore delle censure regionali riguarda l'asserita incompatibilità con l'art. 32 Cost., il quale comporta il diritto di scegliere se, quando e come curarsi e, quindi, anche il diritto di non curarsi e, per quanto qui interessa, di rifiutare la vaccinazione.

La difesa statale non nega questa libertà, ma osserva che anch'essa, come tutte le altre, incontra il limite dell'altrui diritto: nel caso, dell'altrui diritto alla salute, nella dimensione individuale e sociale. Questo limite, quando viene in rilievo, normalmente richiede un equo e ragionevole contemperamento tra i diritti contrapposti; ma può anche, «in caso di accertata incompatibilità e con le dovute garanzie, comportare la compressione o, comunque, la limitazione del diritto individuale», come stabilito dallo stesso art. 32 Cost. nel suo secondo comma. Di questi principi ha fatto più volte applicazione la Corte costituzionale (è richiamata in particolare la sentenza n. 258 del 1994, insieme ai precedenti ivi citati e alla successiva sentenza n. 107 del 2012), ritenendo l'obbligo vaccinale costituzionalmente legittimo, perché esso tutela la salute sia individuale sia collettiva e perché il sacrificio dell'autodeterminazione di ciascuno si giustifica proprio e solo in presenza di rischi per gli altri.

Per quanto riguarda il numero e la tipologia delle vaccinazioni divenute obbligatorie, ritenuti irragionevoli dalla ricorrente, la difesa statale osserva, anzitutto, che la legge di conversione ha ridotto il numero da dodici a dieci e ha modulato l'obbligatorietà nel tempo (art. 1, comma 1-ter, del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017).

Comunque, per le dodici vaccinazioni di cui all'originario d.l. n. 73 del 2017 (e per altre ancora) era già prevista l'offerta attiva e gratuita nel calendario vaccinale della Regione Veneto (delibera della Giunta regionale 26 agosto 2014, n. 1564, «Approvazione Nuovo “Calendario Vaccinale” della Regione del Veneto. Parziale modifica della D.G.R. n. 411 del 26.02.2008, approvazione documento “Offerta vaccinazioni soggetti a rischio”, approvazione “Programma di formazione per gli operatori sanitari”, approvazione documento “Piano di comunicazione a sostegno delle malattie infettive prevenibili con vaccino”»). È dunque pretestuoso criticare l'obiettivo di raggiungere adeguati livelli di copertura in relazione a queste vaccinazioni. In effetti, il d.l. n. 73 del 2017 si è limitato a estendere l'obbligo, previsto per alcune vaccinazioni, ad altre per le quali già in precedenza, nei vari piani vaccinali nazionali succedutisi negli anni, era stata introdotta l'offerta gratuita ed attiva e che, per questo, da ultimo, sono state previste sia nel più recente piano nazionale, sia nei livelli essenziali di assistenza.

Dunque, il problema si riduce alla scelta di rendere queste vaccinazioni obbligatorie, per fronteggiare il calo delle coperture e l'insorgenza di focolai epidemici di morbillo, a tutela soprattutto di chi non può vaccinarsi ed è, quindi, esposto e indifeso rispetto al contagio. È questa una «scelta di politica sanitaria» che «attiene alla sovrana discrezionalità del Governo e del Parlamento nella valutazione delle urgenze e delle emergenze sanitarie e nella conseguente individuazione delle misure più adatte a fronteggiarle», nell'esercizio di competenze sugli indirizzi generali di politica nazionale in materia sanitaria, che sono riservate allo Stato e non possono essere sindacate dalle Regioni.

Ciò è tanto più vero, in quanto la legge di conversione ha introdotto (all'art. 1, comma 1-ter, del d.l. n. 73 del 2017) il potere del Ministro della salute di disporre la cessazione dell'obbligatorietà per alcune delle vaccinazioni contemplate, in base alla verifica dei dati epidemiologici, delle eventuali reazioni avverse e delle coperture raggiunte.

Nemmeno è vero che il numero di vaccinazioni rese obbligatorie è il più elevato al mondo: «molti Paesi prescrivono infatti come obbligatorie quasi tutte le vaccinazioni previste nei rispettivi calendari vaccinali, mentre altri, come l'Italia, adottano invece un sistema misto basato in parte sull'obbligo e in parte sulla raccomandazione». La scelta delle vaccinazioni da offrire e, a maggior ragione, di quelle da imporre dipende da una pluralità di fattori. In Italia, «in questo momento e con urgenza», la necessità di rafforzare il preesistente obbligo vaccinale «deriva sia da nuove emergenze sanitarie - quale l'epidemia di morbillo in corso - sia dal concomitante calo generalizzato delle coperture per quasi tutte le vaccinazioni previste dal calendario». Del resto, proprio nell'ottica di bilanciare i principi costituzionali in gioco, secondo canoni di ragionevolezza e proporzionalità, l'obbligo è stato limitato alle sole malattie con più alto rischio epidemico.

Per quanto riguarda il principio di precauzione, non solo non sarebbe violato dalle norme in questione ma, al contrario, esse costituirebbero «emblematica applicazione» di esso e, ancor prima, del principio di prevenzione: la vaccinazione obbligatoria è la misura di sanità pubblica più idonea ad annullare o ridurre i rischi individuali e collettivi connessi alla diffusione delle malattie, soprattutto infettive.

Manifestamente infondata è poi la censura della Regione Veneto secondo cui mancherebbe un adeguato sistema di farmacovigilanza e non sussisterebbero accertamenti diagnostici preventivi idonei ad anticipare ed evitare i rischi di complicanze.

In proposito, la difesa statale richiama, in primo luogo, il sistema di farmacovigilanza che fa capo all'Autorità italiana per il farmaco (AIFA) - si fa riferimento, al riguardo, al decreto ministeriale 30 aprile 2015, recante «Procedure operative e soluzioni tecniche per un'efficace azione di farmacovigilanza adottate ai sensi del comma 344 dell'arti-



colo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013)» - e all'ISS: la prima competente in materia di ritiri e sospensioni di lotti di vaccini, nonché di modifiche agli stampati interni; il secondo, al controllo dei vaccini vivi e dei medicinali immunologici prima della distribuzione - si fa riferimento, al riguardo, all'art. 138 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE». In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda la sperimentazione che precede l'immissione in commercio di qualsiasi farmaco e le funzioni di monitoraggio dell'AIFA, attraverso la Rete nazionale di farmacovigilanza.

A ciò si sono aggiunte le speciali previsioni contenute nel d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, concernenti le relazioni annuali dell'AIFA al Ministero della salute, sui risultati della farmacovigilanza e sugli eventi avversi di cui è confermata l'associazione ai vaccini (art. 1, comma 3-*bis*), nonché l'Anagrafe nazionale vaccini (art. 4-*bis*).

La difesa dello Stato considera quindi il profilo di censura in cui è menzionata la sentenza n. 258 del 1994, per lamentare la mancata previsione di accertamenti preventivi idonei a prevenire le possibili complicanze.

È vero che questa sentenza - pur riconoscendo l'impossibilità di sostituirsi al legislatore in proposito - aveva giudicato necessario «porre in essere una complessa e articolata normativa di carattere tecnico [...] 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». 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», la sentenza aveva indicato di «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».

A distanza di più di vent'anni da quella pronuncia, l'evoluzione scientifica, da un lato, ha consentito di raggiungere un livello di sicurezza vaccinale elevatissimo, non paragonabile a quello del 1994; dall'altro, ha dimostrato l'impossibilità di predire gli effetti collaterali della vaccinazione sui singoli. Le controindicazioni alle formulazioni vaccinali sono indicate nelle note tecniche e nelle circolari esplicative: a esse la prassi medica fa riferimento per escludere, in via temporanea o permanente, taluni dalla vaccinazione.

In conclusione, secondo la difesa statale, il decreto-legge impugnato contempera nel modo migliore tutti i diritti e gli interessi generali coinvolti, assicurandone un continuo e vicendevole bilanciamento.

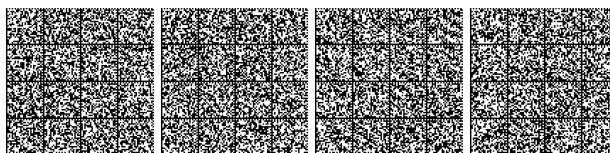
Per quanto riguarda il diritto all'istruzione e allo studio, nei gradi superiori alla scuola dell'infanzia, dove meno pressanti sono le esigenze di tutela della salute dei non vaccinati, la presentazione della documentazione vaccinale non è condizione di accesso alla scuola o agli esami. E ciò benché, prima del 1999, nessuno abbia mai messo in discussione la legittimità costituzionale dell'art. 47 del d.P.R. n. 1518 del 1967, già ricordato sopra.

Per quanto riguarda il diritto dei genitori all'educazione della prole, esso non può andare disgiunto dal «potere-dovere dello Stato e delle istituzioni pubbliche di tutelare la salute dei minori», se occorre anche contro la volontà dei genitori, quando si concretizzi in condotte pregiudizievoli alla salute dei figli. È citata, al riguardo, la giurisprudenza di legittimità (Cassazione, sezione prima, 8 luglio 2005, n. 14384, e 18 luglio 2003, n. 11226) secondo cui il dovere del genitore di tutelare la salute del figlio non può concretizzarsi nella negazione dell'obbligo vaccinale per convinzioni proprie o timori generici, ma solo nella prospettazione di ragioni specifiche che facciano temere controindicazioni rispetto alla salute fisica del soggetto da vaccinare. Nello stesso senso è la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato (parere 16 luglio 1997, n. 144). Tutti i genitori, peraltro, continueranno a esser debitamente informati, come del resto già prevedeva il PNPV 2017-2019, anche attraverso le iniziative specificamente previste all'art. 2 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017.

2.4.- Infondato sarebbe altresì l'ultimo motivo di ricorso, incentrato sulla mancata copertura dei maggiori oneri finanziari connessi alle vaccinazioni divenute obbligatorie e agli adempimenti conseguentemente posti a carico delle amministrazioni regionali.

2.4.1.- In proposito, la difesa statale si riporta a quanto previsto già prima del decreto-legge censurato. Sia le quattro vaccinazioni già allora obbligatorie, sia quelle contro morbillo, parotite, rosolia, pertosse e Hib sono ricomprese nei livelli essenziali di assistenza sin dal 2001.

Lo stanziamento per l'anti-meningococcica C, per i minori nati dal 2012, è quello relativo alla «Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante "Piano Nazionale Prevenzione Vaccinale 2012-2014"».



«Inoltre, per le ulteriori vaccinazioni obbligatorie, che, ai sensi del comma 1 dell'art. 1 del decreto, riguardano i soli nati dal 2017 (anti-meningococco B e anti-varicella), visto che l'obbligatorietà è riferita alle indicazioni contenute nel Calendario allegato al Piano nazionale di prevenzione vaccinale 2017-2019, l'intervento normativo afferisce agli stanziamenti previsti dall'art. 1, comma 408, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (cfr: relazione tecnica al citato d.P.C.m. 12 gennaio 2017)», i quali si riferiscono sia all'anno 2017, sia al 2018.

Gli oneri stimati già si basavano su un obiettivo di copertura del 95 per cento, da considerare prudenziale tenuto conto delle esclusioni per i minori già immunizzati o non vaccinabili. Solo per anti-meningococco B e varicella erano stabiliti obiettivi percentuali inferiori.

Ciò posto, ai fini del d.l. n. 73 del 2017 sono stati aggiornati e rideterminati i parametri posti a base della relazione tecnica del d.P.C.m. 12 gennaio 2017. In questa relazione, si era tenuto conto della popolazione dei nati nel 2013 e dei prezzi medi dei vaccini in quello stesso anno. Ai fini del d.l. n. 73 del 2017, si è tenuto conto della diminuzione dei nati vivi dal 2013 al 2016; del calo dei prezzi medi dei vaccini stimato sulla base dei dati relativi alle gare effettuate nel 2016; della riduzione del numero di dosi di anti-meningococco B da somministrare nel 2017 (solo tre, la quarta dovendo essere somministrata nel 2018). Di conseguenza, nel 2017 non ci sono nuovi oneri per l'anti-varicella, mentre quelli per l'anti-meningococco B, nonostante l'incremento dell'obiettivo di copertura, sono coerenti con la copertura già esistente. Per il 2018, gli oneri leggermente maggiori sono compensati dal calo dei prezzi dei vaccini e della popolazione da vaccinare.

Inoltre, ulteriori cali nel prezzo dei vaccini potranno derivare dalle leggi del mercato, da meccanismi negoziali correlati all'incremento della copertura e dall'inclusione di questi medicinali nelle categorie di cui al d.P.C.m. 24 dicembre 2015 (Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, unitamente all'elenco concernente gli oneri informativi) e, quindi, nelle procedure di acquisto centralizzate da parte dei soggetti aggregatori di riferimento regionali.

La Ragioneria generale dello Stato, nel parere inoltrato alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (Conferenza unificata) in data 6 luglio 2017, ha chiarito che le risorse per le vaccinazioni di cui al d.l. n. 73 del 2017 sono state annualmente erogate alle Regioni, in coerenza con i piani vaccinali avvicendatisi nel tempo, sicché le Regioni già avrebbero dovuto assicurare una copertura, di norma pari al 95 per cento, per ciascuna coorte e per ciascun vaccino.

Comunque, in seguito alla conversione del d.l. n. 73 del 2017, i vaccini anti-meningococco B e C non sono più obbligatori, il che necessariamente farà diminuire gli oneri finanziari.

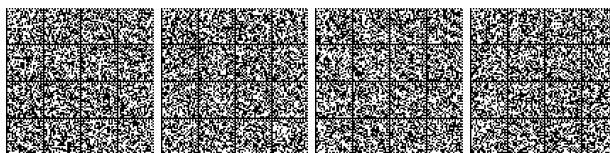
2.4.2.- Per quanto poi riguarda gli oneri a carico delle amministrazioni sanitarie, essi non aumenteranno, perché le prestazioni erano già previste nel PNPV 2017-2019, che fissava l'obiettivo di copertura del 95 per cento, salvo che per anti-varicella e anti-meningococcica B, come detto. L'intervenuta soppressione dell'obbligo di segnalazione alla procura della Repubblica presso il tribunale dei minorenni fa vanire meno uno degli adempimenti inizialmente previsti. Inoltre, l'aumento della copertura vaccinale determinerà una minore diffusione delle patologie e, quindi, un contenimento della spesa sanitaria.

Quanto poi agli indennizzi di cui alla legge n. 210 del 1992 - espressamente richiamata dall'art. 5-*quater* del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017 - essi sarebbero stati comunque dovuti, in applicazione di quello che è un principio generale dell'ordinamento, riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale, con riguardo alle vaccinazioni sia obbligatorie, sia raccomandate. Dato che gli obiettivi di copertura perseguiti sono gli stessi del più recente piano vaccinale, non può ritenersi che l'estensione dell'obbligo comporti incrementi sensibili degli oneri per indennizzi.

2.5.- L'istanza di sospensione, avanzata dalla difesa regionale, sarebbe inammissibile e infondata, anche alla luce del fatto che il decreto-legge è stato convertito con modificazioni. Il termine per la presentazione della documentazione vaccinale alle istituzioni scolastiche è stato differito dal 10 settembre al 31 ottobre. Comunque, sarebbe preminente l'interesse pubblico al rapido recupero di un'adeguata copertura vaccinale.

3.- Sono intervenuti l'associazione «Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete», nonché L. P., con atto depositato il 2 agosto 2017; la «Associazione per Malati Emotrasfusi e Vaccinati» (AMEV), con atto depositato il 29 agosto 2017; e le associazioni CODACONS e «Articolo 32 - Associazione italiana per i diritti del malato» (AIDMA), con atto depositato il 29 agosto 2017.

Gli intervenienti hanno chiesto l'accoglimento del ricorso. AMEV, CODACONS e AIDMA hanno altresì chiesto la sospensione delle disposizioni censurate.



4.- Con ricorso notificato il 14-15 settembre 2017 e depositato il 21 settembre 2017 (r.r. n. 75 del 2017), la Regione Veneto ha impugnato il d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, sia nella sua interezza, sia nell'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e negli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7.

La legge di conversione non avrebbe rimosso le disposizioni lesive dell'autonomia regionale, né le avrebbe modificate in misura tale da farne venire meno la lesività.

4.1.- La ricorrente riassume nuovamente le finalità e i contenuti del decreto-legge, come convertito.

I riferimenti, nel preambolo, agli «obblighi assunti» e alle «strategie concordate a livello europeo e internazionale», nonché agli «obiettivi comuni fissati nell'area geografica europea», sarebbero oscuri: l'European Vaccine Action Plan 2015-2020, emanato dalla sezione europea dell'OMS, non prevede l'introduzione di alcun obbligo vaccinale e si basa sull'informazione e la responsabilizzazione del cittadino. Non sussisterebbe, dunque, alcuna connessione con la materia della «profilassi internazionale».

L'art. 1 prevede ora l'obbligatorietà e la gratuità, per i minori tra zero e sedici anni e per tutti i minori stranieri non accompagnati, di dieci (non più dodici) vaccinazioni: al comma 1, le vaccinazioni contro poliomielite, difterite, tetano, epatite B, pertosse, Hib; al comma 1-bis, quelle contro morbillo, rosolia, parotite e varicella. Per le vaccinazioni di cui al comma 1-bis, è ora prevista (comma 1-ter), in esito a verifiche e procedure contestualmente disciplinate, la possibilità per il Ministro della salute di disporre la cessazione dell'obbligatorietà, decorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge e, poi, con cadenza triennale.

L'obbligo è escluso (commi 2 e 3) in caso di avvenuta immunizzazione a seguito di malattia naturale, nonché di pericolo per la salute in relazione a specifiche condizioni cliniche, documentate nei modi stabiliti.

Il sistema di controlli e sanzioni è disciplinato dall'art. 1, comma 4. In caso di inosservanza dell'obbligo vaccinale, genitori esercenti la responsabilità genitoriale, tutori e affidatari sono convocati dalla ASL per un colloquio con finalità di informazione e sollecitazione (primo periodo). L'inosservanza comporta comunque una sanzione pecuniaria, il cui importo è ora da 100 a 500 euro (secondo periodo). Rimane previsto che la ASL contesti ai responsabili l'inosservanza e indichi un termine per provvedere (terzo periodo). Per l'accertamento, la contestazione e l'irrogazione delle sanzioni si fa rinvio (quarto periodo) alle norme, in quanto compatibili, di cui Capo I, Sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), e si demanda alla normativa delle Regioni e delle Province autonome l'individuazione degli organi competenti (quinto periodo).

L'art. 1, comma 6-ter, assegna alla «Commissione per il monitoraggio dell'attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, istituita con decreto del Ministro della salute 19 gennaio 2017», il compito di verificare il rispetto degli obiettivi del calendario vaccinale nazionale e di individuare, in mancanza, congrui strumenti e procedure, prevedendo altresì - in caso di specifici rischi per la salute pubblica - l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo a norma dell'art. 120 Cost. e secondo le procedure di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

L'art. 3 disciplina la presentazione della documentazione sulle vaccinazioni (o sulle condizioni per l'esenzione dall'obbligo) all'atto dell'iscrizione dei minori alle istituzioni di istruzione, educazione e formazione professionale (comma 1) e prevede che i responsabili di queste istituzioni segnalino le eventuali mancanze alle ASL (comma 2). La presentazione di tale documentazione è requisito di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia, ma non condiziona l'accesso alle scuole di altri gradi o ai centri di formazione professionale, né ai relativi esami (comma 3).

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, gli operatori scolastici, sanitari e socio-sanitari presentano agli istituti scolastici e alle ASL dichiarazioni sostitutive comprovanti le proprie situazioni vaccinali (art. 3, comma 3-bis).

L'art. 3-bis introduce una nuova e articolata procedura, applicabile dall'anno scolastico 2019-2020 e dal calendario relativo allo stesso periodo dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi presso i centri di formazione professionale regionale. La procedura prevede che: entro il 10 marzo, i dirigenti scolastici e i responsabili dei servizi per l'infanzia e dei centri di formazione professionale trasmettano alle ASL gli elenchi degli alunni fino a sedici anni di età, nonché dei minori stranieri non accompagnati, iscritti per l'anno scolastico (o il calendario) successivo; entro il 10 giugno, le ASL restituiscano gli elenchi, con indicazione dei soggetti non in regola con gli obblighi vaccinali; nei dieci giorni successivi, i dirigenti scolastici e i responsabili dei servizi per l'infanzia e dei centri di formazione professionale, entro il 10 luglio, invitino i genitori, tutori o affidatari a depositare la documentazione necessaria ed, entro il 20 luglio, informino la ASL dell'avvenuto deposito o della sua mancanza.



È altresì previsto (art. 3-*bis*, comma 5) che la mancata presentazione della documentazione nei termini previsti comporta la decadenza dell'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia. Tenuto conto di ciò, nonché della previsione che negli anni scolastici 2017-2018 e 2018-2019 la presentazione della documentazione è mero requisito di accesso, la Regione arguisce che, con riguardo ai minori già iscritti prima dell'entrata in vigore della legge, l'iscrizione, se già avvenuta, non decade (la mancata presentazione della documentazione è mera irregolarità) e non vi è alcuna conseguenza sull'accesso ai servizi, dato che l'iscrizione agli anni successivi avviene d'ufficio.

L'art. 4 disciplina l'inserimento scolastico dei minori non vaccinati, confermando che esso dovrebbe avvenire, di norma, in classi immunizzate e che devono essere segnalate alle ASL le classi con più di due minori non vaccinati.

L'art. 5 reca disposizioni transitorie e finali, con riguardo alla documentazione da presentare in relazione all'anno scolastico 2017-2018 e, al comma 1-*bis*, consente alle Regioni e alle Province autonome di prevedere, senza maggiori oneri finanziari, la prenotazione gratuita delle vaccinazioni presso le farmacie convenzionate aperte al pubblico mediante il centro unificato di prenotazione.

L'art. 5-*quater* richiama espressamente la legge n. 210 del 1992 e ne estende l'applicazione a chi, a causa delle vaccinazioni di cui all'art. 1, abbia riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica.

Infine, il ricorrente riporta nuovamente il contenuto dell'art. 7 (non modificato in sede di conversione) e le considerazioni sulle finalità del decreto-legge desunte dalla relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione e dalla citata circolare del Ministro della salute.

4.2.- Il ricorrente propone quindi tre motivi di censura: tutti indirizzati contro l'art. 1, commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 2, 3, 4 e 6-*ter*, nonché gli artt. 3, 3-*bis*, 4, 5, 5-*quater* e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito; il primo anche contro il decreto-legge nella sua interezza.

I tre motivi, benché riferiti alle disposizioni come modificate in sede di conversione, si basano su argomenti corrispondenti in larga parte a quelli del primo ricorso, con l'aggiunta di alcune considerazioni e riferimenti ulteriori, riassunti di seguito.

4.3.- Con il primo motivo (rivolto, come si è detto, anche all'intero d.l. n. 73 del 2017, come convertito) la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., «in combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

A quanto già rilevato la ricorrente aggiunge che il difetto dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. non è sanato dal sopraggiungere della legge di conversione, che risulta anzi affetta da un vizio in procedendo (sono citate, al riguardo, le sentenze n. 220 del 2013, n. 22 del 2012 e n. 71 del 2007).

Inoltre, con riguardo all'inidoneità delle disposizioni censurate, come convertite, a sortire effetti immediati, si osserva che l'art. 3-*bis* ha efficacia differita di un anno e si ripete che il raffronto tra il suo comma 5 e l'art. 3, comma 3, lascerebbe intendere che per i minori già iscritti all'entrata in vigore della legge non si verifica, in sostanza, alcuna preclusione nell'accesso ai servizi di istruzione. Inoltre, come chiarito nella circolare del Ministero della salute del 16 agosto 2017 (Circolare recante prime indicazioni operative per l'attuazione del decreto-legge n. 73 del 7 giugno 2017, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci»), la sanzione amministrativa pecuniaria viene applicata solo una volta (non all'inizio di ciascun anno scolastico), sicché il suo pagamento esonera di fatto dall'obbligo della vaccinazione (almeno sino al 2019-2020).

4.4.- Con il secondo motivo di ricorso, è denunciata la violazione degli artt. 2, 3, 5, 31, 32, 34 e 97 Cost., «in combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sul presupposto che la riduzione da dodici a dieci delle vaccinazioni obbligatorie non abbia eliso i profili di illegittimità costituzionale già denunciati, né la loro ridondanza sulle attribuzioni regionali.

L'irragionevole prevalenza dell'interesse collettivo sull'autodeterminazione individuale non sarebbe compensata dalla possibilità, di cui all'art. 1, comma 1-*ter*, che l'obbligatorietà di alcune vaccinazioni sia sospesa. In ogni caso, la diversa strategia vaccinale adottata dalla Regione Veneto sarebbe travolta almeno per tre anni.

Nell'aggiungere l'art. 5 Cost. ai parametri costituzionali di cui è denunciata la violazione, la ricorrente torna a lamentare l'irragionevole uniformità della normativa censurata e la mancata considerazione dell'efficiente attuazione dei valori costituzionali già conseguita in ambito regionale, la quale tradirebbe «una concezione organicistica e meramente giacobina dei corpi sociali», in contraddizione con il principio pluralista.

Riproponendo, poi, le ragioni per cui i censurati obblighi vaccinali, in relazione alle patologie per cui sono disposti, sarebbero inidonei a conseguire gli scopi perseguiti e, comunque, eccessivi rispetto a essi, con particolare riguardo all'Hib la ricorrente richiama l'attenzione sul passaggio della citata circolare del 16 agosto 2017 in cui si afferma che



il relativo vaccino è utilizzabile a tutte le età senza rischi, ma è indicato solo per i minori più piccoli e per i soggetti ad alto rischio, sicché si conclude: «[d]ata l'epidemiologia dell'*Haemophilus influenzae*, che oltre i 5 anni di età non pone un alto rischio di malattia invasiva, salvo in soggetti particolari, in caso di attestata immunità naturale, si può ricorrere a una combinazione di vaccini senza di esso». Ciò costituirebbe una vera e propria smentita dell'obbligatorietà.

Il difetto di un'adeguata valutazione preventiva dei rischi di complicanze permane, ad avviso della ricorrente, e non basta a superarlo il riferimento, nel già citato art. 1, comma 1-*ter*, alle possibili «reazioni avverse» come uno dei riferimenti per la valutazione se disporre l'ipotetica sospensione, comunque solo in relazione alle malattie di cui al precedente comma 1-*bis*.

Nel lamentare l'impatto delle norme in questione sulla propria organizzazione amministrativa (accentuato, come si rileva nel prosieguo, dalla nuova procedura di cui al censurato art. 3, comma 3-*bis*), la Regione Veneto aggiunge a quanto già dedotto nel precedente ricorso il riferimento a una nota di lettura del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica (relativa al disegno di legge A.S. n. 2856, poi approvato come legge n. 119 del 2017; dossier n. 185 del giugno 2017), laddove essa rileva che l'estensione degli obblighi vaccinali può determinare un aumento dei relativi adempimenti e richiede una valutazione, almeno di massima, degli aggravii lavorativi attesi per le strutture amministrative coinvolte e della sostenibilità degli stessi.

Inoltre, in relazione ai principi di ragionevolezza ed eguaglianza, si rileva che se, come rilevato nella circolare più volte citata, la sanzione pecuniaria è applicabile una sola volta, di fatto i genitori in grado di pagarla, segnatamente perché più abbienti, hanno facoltà di mantenere i propri figli non vaccinati iscritti alla scuola dell'obbligo.

4.5.- Con il terzo motivo di ricorso, è nuovamente denunciata la violazione degli artt. 81, terzo comma, e 119, primo e quarto comma, Cost., per l'omessa copertura dei costi conseguenti all'estensione degli obblighi vaccinali.

La già lamentata aleatorietà delle considerazioni, con cui la relazione tecnica al disegno di legge di conversione pretende di dimostrare la copertura degli oneri, è argomentata anche con il riferimento al già citato documento del Servizio del bilancio del Senato (di cui sono riportati ampi stralci), là dove si rileva che l'estensione degli obblighi, muniti di sanzione, potrebbe portare a un superamento dell'obiettivo del 95 per cento e quindi a oneri maggiori rispetto a quelli calcolati sulla base dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA), sì da rendere opportuna una «clausola di monitoraggio» simile a quella di cui all'art. 17, commi 12 e seguenti, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica); che l'ipotizzata riduzione del costo dei vaccini, accettabile ai fini dei saldi tendenziali, non sarebbe però «perfettamente coerente con il principio della legislazione vigente», in quanto indipendente dalle norme in esame (e, anzi, secondo la stessa relazione tecnica, già verificatasi); che non sarebbe stata valutata in modo convincente la spesa per i minori stranieri non accompagnati, la quale potrebbe aumentare la platea dei beneficiari sino a compensare in parte il calo di nascite.

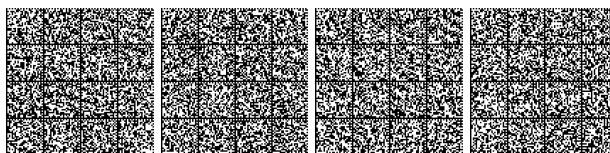
Aggiornando le valutazioni riportate nel primo ricorso, la Regione stima ora gli oneri a proprio carico in oltre 17 milioni di euro, per la somministrazione di oltre 574.755 dosi di vaccino ai nati dal 2001 al 2017; oppure, escludendo i nuovi nati, in 10.509.167 euro, per la somministrazione di 379.755 dosi. I maggiori oneri amministrativi ammonterebbero a circa 5 milioni di euro (o 3 milioni di euro escludendo i nuovi nati); anche a tale proposito si fa riferimento al documento del Servizio del bilancio del Senato più volte citato, secondo il quale non è certo che non occorrerà lavoro straordinario nelle ASL e, quindi, che non si verificheranno maggiori costi.

Con riguardo alle spese per gli eventuali indennizzi ai sensi della legge n. 210 del 1992, poi, si osserva che nulla è disposto a riguardo negli articoli 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, inseriti in sede di conversione (i quali prevedono, rispettivamente, il litisconsorzio necessario dell'AIFA nelle controversie sugli indennizzi dovuti a causa di vaccinazioni, un incremento dell'organico del Ministero della salute per gestire le procedure di indennizzi e, come già rilevato, l'estensione della legge n. 210 del 1992 ai danneggiati dalle vaccinazioni previste nel d.l. n. 73 del 2017). Anche a tale proposito il Servizio del bilancio del Senato aveva ritenuto necessarie stime sul potenziale impatto.

4.6.- È altresì reiterata l'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, in termini analoghi a quelli esposti nel primo ricorso.

5.- Sono intervenuti in giudizio l'associazione «Aggregazione Veneta», già citata, nonché L. P., con atto depositato il 2 ottobre 2017; il «Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino» (CONDAV), con atto depositato il 17 ottobre 2017; AMEV, unitamente a L. B. e C. C., in qualità di genitori del minore L.C., con atto depositato il 17 ottobre 2017.

Gli intervenienti hanno chiesto l'accoglimento del ricorso. CONDAV ha chiesto la sospensione delle disposizioni censurate, e così pure AMEV, L. B. e C. C., i quali hanno altresì domandato la riunione del giudizio con quello promosso con il ricorso iscritto al r.r. n. 51 del 2017 e la loro trattazione congiunta.



6.- Con atto depositato il 25 ottobre 2017, si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto siano dichiarate inammissibili o infondate.

6.1.- Brevemente riassunti i contenuti delle norme censurate e quelli dei motivi di ricorso, la difesa statale, anzitutto, chiede la riunione del giudizio con quello già promosso dalla Regione Veneto (r.r. n. 51 del 2017) ed eccepisce l'inammissibilità di tutti gli interventi ad adiuvandum, dato che il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa.

6.2.- Inammissibili sarebbero altresì tutti i motivi di ricorso dispiegati dalla difesa regionale.

6.2.1.- Sulle questioni sollevate per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, Cost., la difesa statale rileva che in questo giudizio, come nel precedente, la Regione ha censurato lo strumento normativo utilizzato e la scelta di politica sanitaria nel senso dell'obbligo vaccinale, la quale però rientra nella «sovra discrezionalità del Governo e del Parlamento» ed esige regole generali uniformi, «veri e propri principi fondamentali»; regole che si fondano, inoltre, sulle già evocate competenze in materia di livelli essenziali, istruzione e profilassi internazionale. Alle Regioni, che «sono prive di potestà legislativa in materia», non compete effettuare né contestare scelte siffatte: secondo la difesa statale, «[n]e consegue che le censure proposte, non investendo il riparto costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono palesemente inammissibili».

Le censure per violazione dell'art. 97 Cost., in combinato disposto con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. sarebbero inammissibili per genericità e insufficienza della motivazione: la Regione non spiega perché sarebbero compromessi il buon andamento dei servizi sanitari e la loro capacità di assicurare i trattamenti sanitari, ricompresi nei livelli essenziali di assistenza, diversi dalle vaccinazioni.

Quanto poi al denunciato travolgimento del modello di cui alla legge reg. Veneto n. 7 del 2007, esso dipenderebbe dalla ovvia e fisiologica attitudine delle norme statali, fondate sui già menzionati titoli di competenza, a incidere sulle attribuzioni regionali; sicché sarebbero pretestuose le doglianze delle ricorrente basate su tali incisioni, mentre il problema risiede piuttosto «nel verificare se ciò avviene o meno secundum constitutionem», ossia nel legittimo esercizio, da parte dello Stato, dei poteri che gli competono.

Con riguardo al carattere puntuale e dettagliato degli obblighi posti a carico delle amministrazioni sanitarie regionali, la difesa statale osserva che esso dipende dal rapporto di coesistenzialità con «la norma di principio che introduce l'obbligatorietà delle vaccinazioni» e, inoltre, è giustificato pure dalla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. La Regione non avrebbe giustificato adeguatamente la dedotta lesione delle proprie attribuzioni e, comunque, conserverebbe ampia autonomia nell'organizzare i propri servizi vaccinali. Peraltro, tutte le disposizioni del decreto-legge che si riflettono sull'organizzazione dei servizi vaccinali regionali sarebbero meramente riproduttive dei contenuti del PNPV 2017-2019, approvato con il consenso della stessa Regione Veneto.

Inammissibili sarebbero pure le doglianze relative alle competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale, anch'esse fisiologicamente incise dalle norme introdotte dallo Stato nell'esercizio delle sue proprie attribuzioni; la denunciata compressione dell'autonomia finanziaria regionale (art. 119, primo e quarto comma, Cost.), per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., posto che la Regione non ha adempiuto all'onere di dimostrare che, in concreto, l'intervento censurato ha ridotto le risorse a disposizione in misura tale da compromettere gravemente il rapporto tra i bisogni regionali e i mezzi finanziari per farvi fronte; la censura per violazione dell'art. 118 Cost., non avendo la ricorrente sviluppato al riguardo alcuna autonoma argomentazione e, comunque, perché l'intervento statale in questione è esclusivamente legislativo e non ha comportato l'allocazione al livello statale di funzioni regionali.

6.2.2.- È eccepita l'inammissibilità anche di tutte le questioni sollevate per violazione di parametri esterni al Titolo V della Parte seconda della Costituzione (artt. 2, 3, 5, 31, 32, 34, 77, 81 e 97 Cost.): non sarebbe ravvisabile alcuna ridondanza dei vizi denunciati in danno di attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni. Ciò vale in particolare per la questione sollevata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost.: apparentemente la Regione Veneto denuncia un vulnus delle proprie attribuzioni, ma nella sostanza mira a contestare una scelta di politica sanitaria pacificamente estranea alle sue competenze.

6.3.- Nel merito, tutte le questioni sollevate dalla ricorrente paiono alla difesa statale manifestamente infondate, per ragioni sostanzialmente uguali a quelle già dedotte nel primo giudizio.

7.- In data 31 ottobre 2017, la Regione Veneto ha depositato una memoria nel giudizio promosso contro il d.l. n. 73 del 2017 (r.r. n. 51 del 2017), nella quale ribadisce le deduzioni già formulate e svolge approfondimenti anche in relazione alle tesi della difesa statale e alle modifiche apportate dalla legge n. 119 del 2017.

7.1.- Ad avviso della Regione, i meriti storici dei vaccini non giustificano la permanenza o la somministrazione obbligatoria di quelli che, fra essi, si rivelino oggi inutili o dannosi, nel processo di perenne ricerca ed evoluzione che li riguarda. La Regione sottolinea che mai, nella storia repubblicana, si è intervenuti in questa materia con un



decreto-legge e per introdurre un numero così elevato di nuovi obblighi, per ciascuno dei quali la Corte costituzionale dovrà giudicare se sussistano i presupposti di cui all'art. 77 Cost. e un interesse collettivo rilevante nella prospettiva dell'art. 32 Cost.

Sarebbero insufficienti e generiche le ragioni addotte, al riguardo, da parte statale, in relazione al calo delle coperture vaccinali, segnatamente con riguardo a poliomielite, morbillo e rosolia. Irrealistica e pretestuosa sarebbe la rappresentazione del rischio di un ritorno delle epidemie del passato, o di malattie da tempo debellate: la flessione delle coperture non sussiste affatto, per alcuni vaccini; per altri, è limitata, oppure comunque irrilevante poiché per le relative malattie non può verificarsi l'«effetto gregge».

L'unico «piccolo rischio» riguarda il morbillo, per il quale, tuttavia, è dubbia l'efficacia dell'obbligo vaccinale nella sola età pediatrica. Benché, dopo l'introduzione della vaccinazione, l'incidenza del morbillo si sia molto ridotta, la malattia continua a circolare sia nel mondo, sia in Italia: qui, nonostante le coperture già raggiunte (sotto stimate, ad avviso della Regione), si verificano picchi periodici, come quello che, nel 2017, è iniziato nel mese di gennaio, ha raggiunto l'apice a marzo e poi è gradualmente calato nei mesi successivi (durante i quali il d.l. n. 73 del 2017 è stato emanato e convertito in legge). Sarebbe difficile spiegare l'andamento di questo fenomeno, che comunque non ha carattere epidemico (con focolai e successiva diffusione a macchia d'olio), bensì consta di casi isolati; e che interessa anche soggetti vaccinati e adulti (con un'alta percentuale di operatori sanitari), nei quali la malattia è più pericolosa. Replicando ai rilievi di parte statale, la Regione concede che il tasso di infezione è più alto tra i bambini che tra gli adulti (15-39 anni), ma ritiene che non sia corretto considerare, invece del numero assoluto di casi, il tasso di incidenza per gruppo demografico: è dall'insieme di tutti i casi che dipende il desiderato «effetto gregge». Considerata la maggiore gravità del morbillo degli adulti (tale da fare sospettare il fallimento dell'«immunità di gregge»), è irragionevole l'obbligo vaccinale che non si estenda anche a essi. Comunque, piccoli cambiamenti nella copertura vaccinale sarebbero irrilevanti per prevenire le ricomparsa cicliche della malattia.

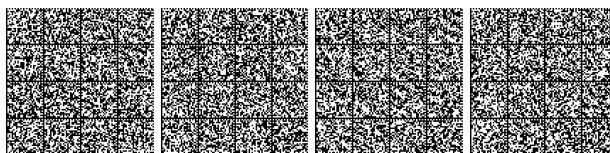
7.2.- La Regione manifesta stupore sul fatto che la missiva inviata dall'OMS al Senato, nonostante il suo «tematismo», abbia ignorato questi dati e ritiene del tutto improprio il paragone con i Paesi africani. Del resto, l'obiettivo di eradicare il morbillo dall'Europa non può essere raggiunto mediante misure drastiche adottate solo in Italia, «[a] meno che non si consideri l'Italia un «laboratorio» dove studiare gli effetti di una politica vaccinale più rigida». La Regione ritiene, inoltre, apodittico e oscuro il comunicato stampa diffuso da quattro società mediche italiane, che hanno espresso «grande soddisfazione» per il decreto-legge: «[i]n mancanza di solide prove scientifiche dell'efficacia di un provvedimento così drastico, viene da chiedersi da quali motivazioni prenda origine una posizione così netta in favore del decreto governativo da parte di igienisti, pediatri e medici di medicina generale».

La Regione ribadisce la propria convinzione che la soglia del 95 per cento sia arbitraria, sovrastimata e non correttamente predicabile per tutte le vaccinazioni e in tutti i contesti. Quanto al fenomeno del cosiddetto accumulo dei suscettibili, ciò che conta non è l'incremento nel tempo del loro numero assoluto, ma la proporzione rispetto ai vaccinati. In ogni caso, la stessa vaccinazione non è mai efficace nel 100 per cento dei casi e, se si volesse davvero fermare l'accumulo, occorrerebbe imporla (e imporre i richiami vaccinali) a tutta la popolazione, per tutta la vita.

7.3.- La Regione si diffonde poi in argomentazioni dettagliate sulle caratteristiche delle singole malattie, per contestare i presupposti di ciascuno degli obblighi vaccinali in questione. In sintesi, non sussisterebbe alcun interesse collettivo a evitare che le coperture vaccinali scendano sotto la soglia che, ad avviso della Regione, deve considerarsi ottimale e non critica: in alcuni casi la malattia non è trasmissibile da persona a persona o comunque non sussiste alcun allarme epidemico, essendo anzi taluni morbi endemici; in altri, il vaccino serve a diminuire la gravità della malattia, ma non a fermare il contagio, il quale può avvenire anche ad opera dei soggetti vaccinati; in altri casi ancora, condizioni di rischio per la collettività possono verificarsi, ma non nella prima infanzia; talora, il rischio epidemico può essere evitato con mezzi alternativi al vaccino e meno invasivi, come la cura antibiotica e l'isolamento dei casi.

Inoltre, la Regione torna a soffermarsi sui dubbi in merito alla sicurezza di alcuni vaccini o all'efficacia di altri, anche in relazione all'assenza di obblighi per gli adulti; sulla scarsa o nulla incidenza di determinate malattie in Italia; sul rilievo che, nel contrasto delle malattie infettive, hanno circostanze diverse dalle coperture vaccinali, come le pratiche e le condizioni igieniche.

Anche il vaccino contro il morbillo è, secondo la ricorrente, un presidio importante, ma è dubbio se aiuti a conseguire una «immunità di gregge»; nemmeno sarebbe possibile bloccare la circolazione del virus agendo solo in Italia. La malattia ha un andamento epidemiologico irregolare e il contagio può arrestarsi a prescindere da modifiche delle strategie vaccinali. Si sospetta che l'immunità da vaccino svanisca nel tempo e che compaiano più casi nell'età adulta. Comunque, la Regione Veneto ritiene di avere raggiunto risultati di copertura identici o migliori rispetto ad altre Regioni, senza fare ricorso a imposizioni; essa sarebbe una delle aree meno colpite dalla malattia.



A proposito dei risultati raggiunti, la Regione Veneto risponde ai rilievi critici dell'Avvocatura generale dello Stato. Anche in Veneto si è verificata una flessione delle coperture, che ha raggiunto l'apice nel primo semestre del 2014; poi, però, è iniziato un recupero che, a fine 2016, ha consentito di tornare ai livelli del 2012. Nemmeno sarebbe scorretto eliminare, dal denominatore dei tassi di copertura, gli irraggiungibili: questa scelta è stata condivisa con le autorità statali e serve a considerare, ai fini della determinazione del «gregge», solo chi è effettivamente presente sul territorio. Sulla base della propria anagrafe vaccinale, la Regione Veneto ritiene che, per tutti i soggetti residenti e domiciliati tra 2 e 18 anni, a febbraio 2017 risultavano una copertura del 94,5 per cento per la prima dose di vaccino anti-poliomielite e del 92,6 per cento per la prima dose del vaccino anti-morbillo. Infine, non sarebbero esatti i calcoli sul numero di minori non vaccinati che l'Avvocatura generale dello Stato propone, sulla base delle allegazioni della difesa regionale in merito alle dosi di vaccino necessarie per i recuperi: le allegazioni si riferiscono a tutte le dosi previste nella schedula di ciascun vaccino (quindi, a ciascun minore corrisponde più di una dose). In Veneto non esisterebbe alcuna emergenza sanitaria e la soglia critica di copertura sarebbe già garantita attraverso un modello fondato sul consenso e sulla valorizzazione dell'alleanza terapeutica tra medico e paziente, in linea con la giurisprudenza costituzionale anche più recente (è citata la sentenza n. 169 del 2017) e in armonia con l'istanza di differenziazione che permea la Costituzione italiana.

7.4.- Infine, la difesa regionale rileva che è oscuro a quali obblighi europei o internazionali di profilassi internazionale facciano riferimento le disposizioni censurate e la difesa statale. Per quanto riguarda l'OMS, l'European Vaccine Action Plan 2015-2020 non si basa affatto sull'obbligo vaccinale, mentre il Piano globale di eliminazione di morbillo e rosolia si riferisce esclusivamente a queste due malattie. Non sarebbero pertinenti i riferimenti alla competenza legislativa statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, dato che il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 considerava bensì le vaccinazioni di cui al PNPV 2017-2019, ma non la loro obbligatorietà. Neppure la normativa impugnata consisterebbe in norme generali, o principi fondamentali, in materia di istruzione. In replica alle censure regionali per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 119, primo e quarto comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe solo riportato pedissequamente i contenuti della relazione tecnica (che accompagnava il disegno di legge di conversione del d.l. n. 73 del 2017), i quali la difesa di parte ricorrente ritiene di avere già adeguatamente contestato.

8.- In data 31 ottobre 2017, pure il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nel giudizio iscritto al r.r. n. 51 del 2017, nella quale insiste nelle conclusioni e nelle argomentazioni già esposte, anche nell'ambito del giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017, con alcune considerazioni aggiuntive.

Dopo avere passato in rassegna i contenuti del d.l. n. 73 del 2017, convertito dalla legge n. 119 del 2017, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità degli interventi ad adiuvandum, sulla base di argomenti analoghi a quelli sviluppati nel giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017 e, inoltre, di considerazioni sulla posizione e sugli argomenti dei singoli intervenienti. La difesa statale eccepisce altresì l'inammissibilità del ricorso regionale, per ragioni corrispondenti a quelle esposte nell'altro giudizio.

8.1.- Le stesse ragioni di inammissibilità del ricorso si convertirebbero, secondo la difesa statale, in altrettante ragioni di infondatezza delle censure regionali.

Riassumendo la giurisprudenza costituzionale, la difesa statale rileva che per le vaccinazioni ricorrono le condizioni richieste per l'eccezionale imposizione di un trattamento sanitario, a norma dell'art. 32, secondo comma, Cost.: la vaccinazione preserva dal contagio sia chi la riceve, sia gli altri (particolarmente coloro che non l'hanno ancora ricevuta o non possono riceverla); normalmente, per chi vi si sottopone, la pratica vaccinale comporta conseguenze lievi e temporanee, trascurabili anche a fronte dei benefici immunitari e dei gravi rischi che, altrimenti, possono insorgere; per i casi di lesioni o infermità da vaccinazioni che causino menomazioni permanenti dell'integrità psico-fisica, esiste una specifica tutela indennitaria, rafforzata dal d.l. n. 73 del 2017, convertito dalla legge n. 119 del 2017 (artt. 5-bis, 5-ter e 5-quater), accanto all'ordinaria tutela risarcitoria.

Peraltro, prosegue la difesa statale, per le vaccinazioni in esame non è pertinente l'autodeterminazione individuale, bensì la responsabilità dei genitori nei confronti dei figli, con riguardo all'adozione di misure e condotte idonee a garantire l'interesse a beni fondamentali quali la salute e l'istruzione. Riportandosi alla giurisprudenza costituzionale, civile e amministrativa, l'Avvocatura generale dello Stato conclude che, nel caso di vaccinazioni obbligatorie per i minori, la valutazione del legislatore deve contemperare, da un lato, il diritto dei terzi alla salute e il correlativo interesse pubblico e, dall'altro, non la libertà di autodeterminazione, «della quale il minore è per definizione privo», ma l'interesse del bambino, che esige tutela anche nei confronti dei genitori. È citato, in particolare, il parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, 26 settembre 2017, n. 2065, reso proprio alla Regione Veneto, laddove esso sottolinea che la Costituzione non garantisce un'incondizionata e assoluta libertà di rifiutare le cure, compresi i vaccini, «per la semplice ragione che, soprattutto nelle patologie ad alta diffusività, una cura sbagliata o la decisione individuale di non curarsi può danneggiare la salute di molti altri esseri umani e, in particolare, la salute dei più deboli, ossia dei bambini e di chi è già ammalato».



Allo stesso parere, nonché alla pertinente giurisprudenza costituzionale, la difesa statale fa riferimento per argomentare che il singolo, sottoponendosi al trattamento obbligatorio, adempie a uno dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, che hanno fondamento nell'art. 2 Cost. L'intervento pubblico non è unidirezionale, ma bidirezionale e reciproco: si esprime non solo nel senso della solidarietà della collettività verso il singolo, ma anche in quello del singolo verso la collettività; è per questa stessa ragione che, quando il singolo subisce un pregiudizio a causa di un trattamento previsto nell'interesse della collettività, quest'ultima si fa carico dell'onere indennitario.

Ancora citando il parere del Consiglio di Stato, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che l'obbligo vaccinale è necessario per garantire a tutti, in condizioni di effettiva parità, la tutela della salute: altrimenti, il rifiuto dei vaccini da parte di alcuni, «in nome di una malintesa "libertà delle cure"», esporrebbe al rischio di contagio coloro che vengano a contatto con i non vaccinati. Ciò pone un problema particolarmente serio per i bambini in età prescolare, che, in ipotesi, si trovino inseriti in classi non immunizzate: qui è massimo il rischio di contagio e di complicanze. La rilevanza del principio di eguaglianza contribuirebbe, inoltre, a spiegare la pertinenza delle competenze esclusive statali in materia di livelli essenziali dell'assistenza sanitaria.

In merito alla coerenza tra la normativa in questione e il principio di precauzione, la difesa statale, sviluppando quanto già dedotto, osserva che sono scientificamente sicuri i rischi causati dalle malattie prevenibili, l'efficacia profilattica della pratica vaccinale e la scarsa significatività delle reazioni avverse; per converso, estremamente rare e non suffragate da evidenze scientifiche certe sono le reazioni avverse gravi e le complicanze irreversibili. Pertanto, la normativa in questione appare conforme al principio di precauzione, il quale - come osservato nel più volte citato parere del Consiglio di Stato - non obbliga alle opzioni totalmente prive di rischi, ma impone al decisore pubblico di prediligere, tra quelle possibili, la soluzione che bilancia meglio la minimizzazione dei rischi e la massimizzazione dei benefici, previa individuazione, in esito a un test di proporzionalità, di una soglia di pericolo accettabile, sulla base di una conoscenza completa e accreditata dalla migliore scienza disponibile.

8.2.- Nell'ultima parte della memoria, la difesa statale considera alcune «problematiche medico-scientifiche» sollevate dalle controparti.

In particolare, in relazione alla mancata previsione di accertamenti diagnostici preventivi, alla quale hanno fatto riferimento sia la ricorrente, sia gli intervenienti, la difesa statale ribadisce che, attualmente, i vaccini hanno raggiunto standard di sicurezza altissimi, ma non esiste alcun test in grado di predirne gli effetti collaterali sui singoli. Le controindicazioni ai vaccini sono riportate nelle note tecniche delle singole formulazioni, nelle circolari esplicative e nell'apposita guida periodicamente aggiornata dal Ministero della salute e dall'ISS; per individuare le singole situazioni di rischio, sono rilevanti la valutazione del pediatra e l'anamnesi pre-vaccinale effettuate presso i servizi vaccinali con i genitori (tutori ecc.). Per contro, attualmente non sono stati messi a punto affidabili test pre-vaccinali, anche di carattere genetico: benché il corredo genetico individuale possa influire sulla risposta immunitaria indotta dalla somministrazione del vaccino, sotto il profilo della sua efficacia immunizzante, appositi studi non avrebbero rilevato significative associazioni tra polimorfismi genetici e comparsa di effetti avversi.

La difesa statale argomenta anche in merito a talune problematiche medico-scientifiche sollevate esclusivamente dagli intervenienti, quali l'uso dei vaccini combinati, la valutazione delle reazioni avverse, i paventati profili di pericolosità di alcuni vaccini, i conflitti di interesse in cui verserebbero alcuni soggetti coinvolti nel procedimento legislativo.

In particolare, in merito alla valutazione delle reazioni avverse, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che le controindicazioni ai vaccini (come le avvertenze speciali, le precauzioni d'impiego, le interazioni con altri farmaci, gli effetti indesiderati) sono incluse nelle relative schede tecniche. L'uso di un vaccino è preceduto da una valutazione di rischi e benefici operata, a livello nazionale, nei piani di prevenzione vaccinale e, a livello individuale, da parte del medico vaccinatore, anche sulla base dell'anamnesi pre-vaccinale. Inoltre, l'autorizzazione all'immissione in commercio del vaccino presuppone la verifica di requisiti quali utilità, qualità, sicurezza (negli animali e nell'uomo), immunogenicità ed efficacia protettiva: prima dell'immissione in commercio, nel rispetto di standard internazionali, vengono eseguiti studi pre-clinici di farmacologia e tossicologia e studi clinici di sicurezza, tollerabilità, immunogenicità ed efficacia protettiva; dopo l'immissione in commercio, viene eseguita la sorveglianza post-marketing e quella delle reazioni avverse ai farmaci.

Inoltre, considerando i paventati profili di pericolosità di alcuni vaccini, la difesa statale tra l'altro osserva, conclusivamente, che nessun farmaco può considerarsi totalmente privo di rischi e nemmeno possono considerarsi tali i vaccini, i quali, benché sempre più efficaci e sicuri, in casi estremamente rari possono causare danni. Ciononostante, «come universalmente riconosciuto, i benefici della vaccinazione sono di gran lunga superiori ai potenziali danni causati nelle rarissime reazioni avverse».



9.- Nel giudizio iscritto al r.r. n. 51 del 2017, sono state altresì depositate memorie dall'associazione «Associazione Veneta» e da L. P., in data 30 ottobre; dalle associazioni CODACONS e AIDMA, in data 30 ottobre; dall'associazione AMEV, in data 31 ottobre.

10.- Nel giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017, in data 10 novembre 2017, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la Regione Veneto hanno depositato ulteriori memorie. La difesa statale ripete gli argomenti già esposti nella precedente memoria, depositata nel giudizio iscritto al r.r. n. 51 del 2017. La Regione Veneto, invece, formula alcuni argomenti aggiuntivi.

10.1.- La ricorrente, pur dichiarandosi consapevole della rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale circa l'ammissibilità di interventi nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, dichiara il proprio interesse a che gli odierni intervenienti partecipino al giudizio, «anche come amici curiae, alla stregua di quanto diffusamente praticato nel sistema anglosassone, ma sostanzialmente ammesso anche nel nostro», in relazione a decisioni i cui effetti eccedono la sfera delle parti del procedimento (sono citate le sentenze, pronunciate in giudizi sull'ammissibilità dei *referendum* abrogativi, n. 45, n. 46, n. 47, n. 48 e n. 49 del 2005). La ricorrente richiama i casi in cui sono stati ammessi interventi di terzi, titolari di posizioni soggettive suscettibili di essere incise dall'esito del giudizio, o rappresentativi di interessi collettivi coinvolti nella questione (sono citate le sentenze n. 76 del 2001, n. 171 del 1996 e n. 314 del 1992, nonché l'ordinanza n. 50 del 2004); in particolare, richiama l'ordinanza n. 389 del 2004, in cui, in relazione a una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale in merito all'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, è stata riconosciuta la legittimazione a intervenire del genitore di un alunno della stessa scuola di cui si discuteva nel giudizio *a quo*.

Non varrebbe, in senso contrario, il rilievo che gli intervenienti dispongono di altri mezzi di difesa, i quali non opererebbero con altrettanta urgenza e immediatezza e sconterebbero - per quanto riguarda l'eventualità di vedere sollevate in via incidentale le stesse questioni di legittimità costituzionale - «l'alea della valutazione di non manifesta infondatezza», valutazione che solo la Corte costituzionale sarebbe «davvero titolata a operare», pendendo il presente giudizio. Inoltre, per alcune delle associazioni intervenienti, questa strada sarebbe del tutto preclusa, «non essendo destinatarie dirette di provvedimenti impugnabili in sede giurisdizionale».

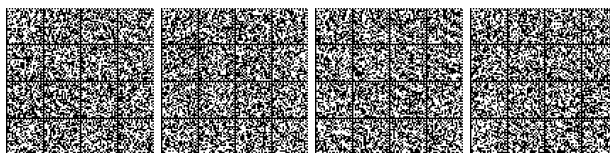
10.2.- La Regione Veneto replica, quindi, ad alcune eccezioni di inammissibilità di parte resistente, ritenendo di avere indicato sia le proprie attribuzioni, violate dalle norme in questione, sia la ridondanza su tali attribuzioni delle violazioni di parametri estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

10.3.- In merito alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., la Regione Veneto osserva che essa non giustifica l'intervento statale censurato, nonostante l'obbligo introdotto riguardi le vaccinazioni contemplate nel PNPV 2017-2019: un conto sarebbe, secondo la resistente, prevedere un obiettivo, un altro imporre un obbligo per raggiungere una soglia di copertura diversa da quella critica. Il concetto di livello essenziale - che, secondo la resistente, la giurisprudenza costituzionale avrebbe inteso come standard minimi delle prestazioni (è citata la sentenza n. 115 del 2012) - sarebbe richiamato fuori luogo: il modello veneto bilancerebbe in modo più equilibrato i principi costituzionali in gioco e avrebbe sempre garantito coperture non inferiori alla soglia critica; esso sarebbe caratterizzato quindi da «standard superiori», come quelli che la giurisprudenza costituzionale ha sempre consentito alle Regioni di offrire (è citata la sentenza n. 200 del 2009).

Sarebbe poi contraddittorio interpretare estensivamente il concetto dei livelli essenziali, nel momento in cui lo stesso art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. non è stato adeguatamente attuato, sicché anche in relazione al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 potrebbe prefigurarsi una violazione del citato parametro costituzionale, oltre che dell'art. 32 Cost.: tanto, secondo la Regione Veneto, si desumerebbe dalla sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2017.

10.4.- Ancora sotto il profilo del bilanciamento tra principi costituzionali, la Regione Veneto ritiene di avere dimostrato perché, per alcune malattie (tetano, difterite, epatite B, poliomielite, pertosse, *Hib*) difettino in radice i presupposti di interesse collettivo, nonché necessità e urgenza che, ex artt. 32 e 77 Cost., dovrebbero giustificare l'intervento censurato: il contagio non può avere luogo, oppure non esiste una situazione sanitaria allarmante, o ancora l'"effetto gregge" non è realizzabile.

La ricorrente rammenta l'ordinanza n. 262 del 2004, in cui la Corte costituzionale ha affermato, in relazione alla vaccinazione obbligatoria dei minori contro il tetano, che per giudicarne la legittimità costituzionale, non è sufficiente considerare solo il carattere non diffusivo della malattia, in quanto l'omessa vaccinazione espone il minore a un rischio; e che, essendo in gioco non l'autodeterminazione del minore, bensì la responsabilità dei genitori di proteggerne la salute da danni e pericoli concreti, non si può ammettere una totale libertà dei genitori stessi di effettuare scelte che potrebbero essere gravemente pregiudizievoli per i figli. Tuttavia, la Regione Veneto ritiene irragionevole e sproporzionato che a un minore non vaccinato, ad esempio, contro il tetano, che non è una malattia diffusiva, sia precluso l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia, in assenza di qualsivoglia rischio di contagio.



Irragionevole sarebbe anche imporre l'obbligo di vaccinazione contro malattie che «oggi, in Italia, sono praticamente a rischio zero», come poliomielite e difterite: del resto, se casi sporadici si ripresentassero, «si può essere certi che le coperture vaccinali balzerebbero in pochi giorni al 100%!». I genitori sicuramente non rinuncerebbero alle vaccinazioni, «se esistesse un pericolo reale di una grave malattia incombente». A questa «concezione positiva della persona dei genitori e alla loro auto determinazione» si contrappone l'estensione degli obblighi vaccinali, contrastante con il principio del consenso informato, il cui rilievo è stato affermato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 438 del 2008): come chiarito nella circolare 16 agosto 2017, infatti, per le vaccinazioni obbligatorie non dovrebbe essere raccolto alcun consenso informato, ma solo consegnato un modulo informativo.

10.5.- Da ultimo, la Regione Veneto considera il «Rapporto sulla sorveglianza postmarketing dei vaccini in Italia 2014-2015» dell'AIFA e riassume i dati, ivi riferiti, sulle segnalazioni di eventi avversi ai vaccini.

Le segnalazioni sono state 8.873 nel 2014 e 3.772 nel 2015. La differenza è dovuta al fatto che nel 2014 sono state svolte ricerche di sorveglianza attiva, ossia sono stati somministrati appositi questionari per valutare il risultato della vaccinazione; normalmente, invece, le segnalazioni sono spontanee, ossia effettuate autonomamente dal medico che sospetti reazioni avverse. Le ricerche di sorveglianza attiva sono state eseguite soprattutto in Veneto: perciò da questa Regione sono arrivate, nel 2014, 5.854 segnalazioni, a fronte, ad esempio, delle appena 453 in Lombardia. Nondimeno, anche nel 2015 le segnalazioni provenienti dal Veneto (1.396) sono comparativamente molte di più rispetto a quelle di altre Regioni (ad esempio, 333 in Lombardia), soprattutto meridionali (meno di 100 segnalazioni ciascuna). Secondo la ricorrente, la differenza sarebbe dovuta alla maggiore efficienza, in Veneto, del sistema di raccolta, trasmissione e catalogazione delle reazioni avverse, che, invece, con grande probabilità sarebbe molto inefficiente nel resto d'Italia.

In proposito, la ricorrente ricorda la sentenza n. 358 del 1994, in cui la Corte costituzionale ha affermato la necessità di esami preventivi alle vaccinazioni, finalizzate a limitare il rischio di reazioni avverse. Secondo la Regione Veneto, il legislatore statale non avrebbe mai provveduto a ciò e, ora, imporrebbe obblighi talmente estesi, da rendere concretamente impossibile l'adozione di cautele. «I bambini, spesso senza una approfondita valutazione specifica della loro condizione (...) vengono portati alle Asl e vaccinati a "spron battuto" come se fossimo in uno stato di emergenza che, soprattutto nella regione Veneto, non esiste».

11.- Nello stesso giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017, hanno depositato memorie anche «Aggregazione Veneta» congiuntamente a L. P., nonché AMEV congiuntamente a L. B. e C. C., in qualità di genitori del minore L. C..

12.- All'udienza del 21 novembre 2017, previa discussione sul punto, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi, per i motivi indicati nell'ordinanza dibattimentale allegata alla presente sentenza. Le difese della Regione Veneto e del Presidente del Consiglio dei ministri hanno ribadito le proprie argomentazioni e conclusioni. In risposta a una domanda del relatore, l'Avvocatura generale dello Stato ha affermato che, nel d.l. n. 73 del 2017 come convertito dalla legge n. 119 del 2017, il sistema di revisione triennale di cui all'art. 1, comma 1-ter, si riferisce solo alle malattie di cui al precedente comma 1-bis perché solo per esse, diversamente che per le malattie di cui al comma 1, sarebbero possibili l'eliminazione da determinate aree geografiche o l'eradicazione totale.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), per intero e con riguardo all'art. 1, commi da 1 a 5, e agli artt. 3, 4, 5 e 7 (ricorso iscritto al r.r. n. 51 del 2017); nonché dello stesso decreto-legge, come convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 (la quale ne ha anche modificato il titolo in «Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci»), per intero e con riguardo all'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e agli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 (giudizio iscritto al r.r. n. 75 del 2017).

I due ricorsi sollevano questioni in gran parte analoghe e hanno ad oggetto, in estrema sintesi, la previsione di dieci (inizialmente dodici) vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati, stabilendo, per i casi di inadempimento, sanzioni amministrative pecuniarie e il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia.

1.1.- In entrambi i ricorsi, il primo motivo di censura si incentra sulla violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in «combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in relazione sia all'intero testo del decreto-legge, sia alle singole disposizioni sopra riportate.



Secondo la Regione, non sussisterebbero i presupposti per la decretazione d'urgenza: il decreto-legge sarebbe stato emanato in assenza di una reale emergenza sanitaria che giustificasse l'intervento del Governo; inoltre, in termini di coperture vaccinali, l'obiettivo del 95 per cento perseguito dal decreto-legge rappresenterebbe una soglia ottimale, ma non critica, per il conseguimento della cosiddetta "immunità di gregge" (herd immunity, immunità o resistenza collettiva a un patogeno da parte di una comunità o popolazione umana); d'altra parte, l'epidemia di morbillo manifestatasi nel 2017 non determinerebbe alcun allarme e, comunque, il sopraggiunto obbligo vaccinale sarebbe inidoneo a contrastarla; infine, la normativa introdotta non avrebbe operatività immediata.

La violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ripercuoterebbe sulle attribuzioni regionali, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., segnatamente in materia di tutela della salute e di istruzione.

1.2.- Il secondo e più esteso motivo di censura è rivolto, nel primo ricorso, contro l'art. 1, commi da 1 a 5, e contro gli artt. 3, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, nella versione originaria; nel secondo ricorso, contro l'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e contro gli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017. Viene denunciata la violazione degli artt. 2, 3, 31, 32, 34 e 97 Cost., quest'ultimo in «combinato disposto» con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. Nel secondo ricorso è altresì richiamato come parametro l'art. 5 Cost.

Ancorché la difesa regionale lo presenti come motivo di censura unitario, esso ha un contenuto eterogeneo, in quanto denuncia sia la violazione di parametri estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con ridondanza sulle attribuzioni regionali, sia la violazione diretta di tali attribuzioni.

1.3.- Sotto quest'ultimo profilo, la ricorrente lamenta che il carattere dettagliato delle norme censurate impedirebbe di qualificarle come principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.); inoltre, sarebbero violate le competenze regionali in materia di «istruzione» e di «formazione professionale» (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), nonché l'autonomia amministrativa della Regione (art. 118 Cost.).

1.4.- Per quanto riguarda i parametri estranei al Titolo V, la cui violazione ridonderebbe sulle attribuzioni sopra descritte, la Regione Veneto formula un duplice ordine di censure.

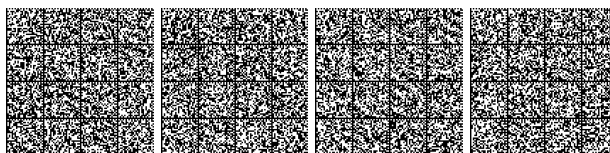
1.4.1.- Pur affermando di non volere mettere in discussione l'utilità dei vaccini e l'interesse pubblico alla loro diffusione tra la popolazione, la Regione contesta la repentina introduzione degli obblighi previsti nel d.l. n. 73 del 2017 (anche dopo la loro riduzione operata in sede di conversione dalla legge n. 119 del 2017), ritenendo che il legislatore non abbia bilanciato in modo equilibrato, conformemente al principio di proporzionalità, la tutela della salute, collettiva e individuale, e l'autodeterminazione personale in materia sanitaria, garantita dagli artt. 2, 3 e 32 Cost., nonché dagli artt. 1 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e riproclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU) e dagli artt. 5, 6 e 9 della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina (Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, la cui ratifica ed esecuzione è stata disposta dalla legge 28 marzo 2001, n. 145).

Secondo la ricorrente, le norme censurate sarebbero inidonee o eccessive rispetto agli obiettivi di tutela della salute pubblica perseguiti: a sostegno di questa affermazione, la Regione esamina una ad una ciascuna delle vaccinazioni previste e solleva dubbi riguardo alla loro efficacia e, per alcuni aspetti, alla loro sicurezza.

La Regione Veneto critica altresì le misure previste come conseguenza degli inadempimenti: da un lato, le sanzioni amministrative non sarebbero realmente dissuasive, se effettivamente esse (come indicato nelle circolari applicative) sono destinate ad applicarsi una sola volta per ciascun inadempimento vaccinale; dall'altro lato, risulterebbe eccessiva l'esclusione dei minori non vaccinati dai servizi educativi per l'infanzia, segnatamente quando le omissioni riguardano malattie non trasmissibili per contagio.

Ancora, ad avviso della ricorrente, la normativa censurata, per conseguire gli auspicati obiettivi di prevenzione sanitaria, adotta misure più severe di quelle che sarebbero strettamente necessarie. Per chiarire il punto, la Regione da un lato valorizza i risultati di copertura vaccinale e, più in generale, di salute collettiva conseguiti con il sistema autonomamente stabilito dal 2007, con la legge regionale 23 marzo 2007, n. 7 (Sospensione dell'obbligo vaccinale per l'età evolutiva), basato sulla persuasione e non sull'obbligo; dall'altro, ritiene insufficienti le clausole di esonero previste nel d.l. n. 73 del 2017, nonché la previsione (introdotta in sede di conversione) di una nuova valutazione, con possibile cessazione, di una parte degli obblighi vaccinali, da effettuarsi comunque non prima di tre anni.

Infine, sarebbe violato il principio di precauzione: sarebbe mancata una previa accurata valutazione della situazione epidemiologica, peraltro senza che sia mai stato sperimentato un tale ampliamento degli obblighi vaccinali. A questo proposito, la Regione fa altresì proprio il rilievo, emerso nel dibattito sulle norme censurate, secondo cui queste ultime avrebbero introdotto «una sorta di grottesca "sperimentazione di massa" obbligatoria (...), senza il sostegno di un preventivo sistema di farmacovigilanza e senza una supervisione bioetica».



1.4.2.- La Regione lamenta altresì la violazione dell'art. 97 Cost., nonché degli artt. 31, 32 e 34 Cost.: sarebbero compromessi il buon andamento dell'amministrazione regionale e, in particolare, la capacità di quest'ultima di erogare servizi sanitari ed educativi, nonché di governare la programmazione scolastica, a causa dei vincoli imposti dalle norme censurate e del particolare impegno che esse esigono sul fronte delle politiche vaccinali, distraendo risorse da altre destinazioni.

Nel secondo ricorso, la Regione evoca anche l'art. 5 Cost., per denunciare l'uniformità imposta dalla normativa censurata e la mancata considerazione della più equilibrata ed efficiente attuazione dei principi costituzionali già conseguita in ambito regionale.

1.5.- Il terzo e ultimo motivo di ricorso è rivolto (nel ricorso iscritto al r.r. n. 51 del 2017) contro l'art. 1, commi 1, 4 e 5, e gli artt. 3, 4, 5 e 7 del d.l. n. 73 del 2017, nonché (nel ricorso iscritto al r.r. n. 75 del 2017) contro l'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e contro gli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017.

Queste disposizioni violerebbero l'art. 81, terzo comma, Cost., con ridondanza sull'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119, primo e quarto comma, Cost., i quali sarebbero anche violati in via diretta, in quanto le norme oggetto della censura imporrebbero spese e responsabilità nuove alle amministrazioni sanitarie e alle istituzioni scolastiche ed educative, senza che sia stato previsto, né ovviamente coperto, alcun maggiore onere finanziario, essendosi al contrario introdotta (al comma 2 del censurato art. 7) una clausola di invarianza o neutralità finanziaria. A tale proposito, gli argomenti della Regione Veneto ripercorrono criticamente i contenuti della relazione tecnica allegata al disegno di legge, poi approvato come legge n. 119 del 2017, e (nel secondo ricorso) riprendono i rilievi formulati dal Servizio del bilancio del Senato nel corso dell'esame dello stesso disegno di legge. La ricorrente fornisce proprie stime in merito ai maggiori oneri, non coperti, che le disposizioni censurate porrebbero a suo carico.

2.- In via del tutto preliminare, i due giudizi devono essere riuniti, attesa la loro connessione (sentenze n. 220 del 2013, n. 216 del 2008 e n. 430 del 2007), e deve essere confermata l'inammissibilità degli interventi ad adiuvandum, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta durante l'udienza del 21 novembre 2017, qui allegata.

3.- Prima di esaminare le questioni di legittimità costituzionale e nei limiti di quanto necessario a tale fine, occorre svolgere un duplice ordine di premesse, relative ad alcuni profili della normativa in materia vaccinale anteriore alle disposizioni censurate, al contesto in cui queste ultime hanno preso forma e ai loro contenuti.

3.1.- Alla vigilia del d.l. n. 73 del 2017, gli obblighi vaccinali generali per la popolazione in età pediatrica erano quelli previsti dalla legge 6 giugno 1939, n. 891 (Obbligatorietà della vaccinazione antidifterica), dalla legge 5 marzo 1963, n. 292 (Vaccinazione antitetanica obbligatoria), dalla legge 4 febbraio 1966, n. 51 (Obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica) e dalla legge 27 maggio 1991, n. 165 (Obbligatorietà della vaccinazione contro l'epatite virale B).

In queste leggi, la certificazione relativa all'esecuzione della vaccinazione era prevista come documentazione da presentare all'atto dell'iscrizione alle scuole primarie e ad altre collettività infantili (legge n. 891 del 1939, artt. 3-4; legge n. 292 del 1963, art. 3-bis, introdotto dall'art. 1 della legge 20 marzo 1968, n. 419, intitolata «Modificazioni alla legge 5 marzo 1963, n. 292, recante provvedimenti per la vaccinazione antitetanica obbligatoria»; legge n. 51 del 1966, art. 4; legge n. 165 del 1991, art. 2, anche con riguardo all'ammissione agli esami di licenza per gli studenti della scuola media inferiore). Nei casi di inottemperanza erano previste - anche per effetto della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - sanzioni amministrative di carattere pecuniario, di importo da 30 a 154 euro (legge n. 419 del 1968, art. 3), da 10 a 154 euro (legge n. 51 del 1966, art. 3) e da 51 a 258 euro (legge n. 165 del 1991, art. 7; non era prevista una sanzione autonoma per l'omissione della vaccinazione antidifterica, solitamente somministrata, però, congiuntamente a quella antitetanica).

Inoltre, nell'ambito della disciplina dei servizi di medicina scolastica, preposti anche a funzioni di difesa contro le malattie infettive (d.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264, recante «Disciplina dei servizi e degli organi che esercitano la loro attività nel campo dell'igiene e della sanità pubblica», artt. 9 e seguenti, specialmente art. 11, secondo comma, lettera b; d.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518, recante «Regolamento per l'applicazione del Titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, relativo ai servizi di medicina scolastica») veniva introdotta la regola generale secondo cui «[i] direttori delle scuole e i capi degli istituti di istruzione pubblica o privata non possono ammettere alla scuola o agli esami gli alunni che non comprovino, con la presentazione di certificato rilasciato ai sensi di legge, di essere stati sottoposti alle vaccinazioni e rivaccinazioni obbligatorie» (d.P.R. n. 1518 del 1967, art. 47, primo comma). Tale previsione fu superata in seguito (attraverso la novella dell'art. 47, appena citato, disposta dall'unico articolo del d.P.R. 26 gennaio 1999, n. 355, recante «Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1967, n. 1518, in materia di certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie»), fermo restando il controllo sulle certificazioni relative alle vaccinazioni e rivaccinazioni obbligatorie all'atto dell'ammissione alle scuole o



agli esami e la segnalazione delle eventuali omissioni, da parte dei responsabili delle scuole e degli istituti di istruzione, alle amministrazioni sanitarie, e fermo restando altresì, ricorrendone i presupposti, il potere dell'autorità sanitaria di adottare interventi d'urgenza, ai sensi dell'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59).

3.2.- Frattanto, soprattutto a partire dal Piano sanitario nazionale per il triennio 1996-1998 (approvato con d.P.R. 23 luglio 1998), venivano fissati obiettivi di politica vaccinale, anche in termini di copertura per determinate coorti di popolazione, relativi a vaccinazioni ulteriori rispetto a quelle obbligatorie, considerate meritevoli di essere raccomandate e, per questo, offerte gratuitamente e attivamente - dunque con impegno e iniziativa diretta dei servizi sanitari - a tutti gli interessati. Ad esempio, già nel Piano sanitario appena citato era stabilito che la copertura vaccinale per la popolazione di età inferiore ai ventiquattro mesi, anche immigrata, oltre a quanto già previsto in materia di vaccinazioni obbligatorie, dovesse raggiungere almeno il 95 per cento su tutto il territorio nazionale per morbillo, rosolia, parotite, pertosse ed *Haemophilus influenzae* di tipo B (Hib). Gli obiettivi di copertura sono stati riconsiderati, confermati ed estesi negli atti di programmazione succedutisi nel corso degli anni: segnatamente, il Piano nazionale vaccini 1999-2000 (oggetto dell'accordo del 18 giugno 1999 sancito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - di seguito Conferenza Stato-Regioni); il Nuovo piano nazionale vaccini (NPNV) 2005-2007 (oggetto dell'accordo del 3 marzo 2005 sancito nuovamente dalla Conferenza Stato-Regioni); il Piano nazionale prevenzione vaccinale (PNPV) 2012-2014 (oggetto dell'intesa del 22 febbraio 2012 sancita dalla Conferenza Stato-Regioni); da ultimo, il PNPV 2017-2019 (oggetto di analoga intesa sancita il 19 gennaio 2017).

Nel contesto di questa graduale evoluzione e in funzione dei relativi obiettivi, sono stati altresì adottati una serie di calendari vaccinali, nei quali sono state riportate le vaccinazioni obbligatorie e raccomandate: dapprima con il decreto ministeriale 7 aprile 1999 (Nuovo calendario delle vaccinazioni obbligatorie e raccomandate per l'età evolutiva); successivamente con i calendari inclusi nel NPNV 2005-2007, nel PNPV 2012-2014 e nel PNPV 2017-2019.

3.3.- Parallelamente, sono emersi dubbi sulla capacità del già ricordato apparato sanzionatorio di contribuire in misura effettiva al raggiungimento degli obiettivi di politica vaccinale. Per questo, nonostante rimanessero in vigore le norme già citate in materia di vaccinazioni obbligatorie, a partire dal NPNV 2005-2007 si è consentito che un percorso per la sospensione sperimentale dell'obbligo vaccinale fosse intrapreso nelle Regioni nelle quali i servizi vaccinali avessero raggiunto determinate condizioni di efficacia ed efficienza (sistema informativo efficace, con anagrafe vaccinale ben organizzata; copertura adeguata; sistema di sorveglianza sensibile, specifico e integrato nei flussi informativi regionali e aziendali; monitoraggio degli eventi avversi).

In questa direzione si è mossa, tra le altre, la Regione Veneto, con la già citata legge regionale n. 7 del 2007, seguita da una serie di atti amministrativi, che hanno dato forma, nell'insieme, al sistema cui la difesa dell'odierna ricorrente ha più volte fatto riferimento in questo giudizio.

L'art. 1 di questa legge regionale è stato sospettato di illegittimità costituzionale, in quanto sospendeva gli obblighi vaccinali esclusivamente per i nati dal 1° gennaio 2008. Nel dichiarare inammissibile tale questione, sollevata in via incidentale in riferimento all'art. 3 Cost., per difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. 87 del 2010), questa Corte ha peraltro osservato che la disposizione legislativa non era stata, «viceversa, apprezzata con riguardo all'osservanza, da parte del legislatore regionale, dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, affidati dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla competenza della legge statale».

3.4.- In breve, fermi gli obblighi di legge per le vaccinazioni "storiche" contro la difterite, il tetano, la poliomielite e l'epatite virale di tipo B, il legislatore nazionale in anni più recenti ha gradualmente esteso il novero delle vaccinazioni proposte gratuitamente e attivamente alla popolazione, includendovi, tra l'altro, tutte quelle considerate nel d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017. Nell'ultimo decennio, inoltre, si è consentito alle Regioni, a determinate condizioni, di sperimentare una sospensione temporanea degli obblighi legislativi, allo scopo di conseguire la copertura vaccinale esclusivamente attraverso la raccomandazione e la persuasione della popolazione interessata.

Tuttavia, da alcuni anni a questa parte, si è rilevata una tendenza al calo delle coperture vaccinali. In questa sede, basterà ricordare che, secondo il PNPV 2017-2019, in estrema sintesi, le coperture vaccinali sono cresciute fino a stabilizzarsi sino alla metà del primo decennio del 2000, raggiungendo il 95 per cento, ma non per morbillo, parotite e rosolia. Per contro, i dati più recenti (riferiti al 2015 e riguardanti la coorte 2013) confermano la tendenza al declino, in atto già nei tre anni precedenti.

Anche il «Report sull'attività vaccinale dell'anno 2016 - Copertura vaccinale a 24 mesi (coorte 2014)» della Regione Veneto (prodotto dalla parte ricorrente) parla di un «un continuo trend decrescente», rispetto al quale «per la prima volta dopo anni si rileva un cambio di tendenza», con riguardo all'ultima coorte considerata (2014).



3.5.- Analoghe preoccupazioni, del resto, avevano già dato adito a un dibattito nel quale si sono inserite, tra l'altro, la mozione «L'importanza delle vaccinazioni» approvata all'unanimità il 24 aprile 2015 dal Comitato nazionale di bioetica (CNB); il «Documento sui vaccini» approvato, anch'esso all'unanimità, l'8 luglio 2016 dal Consiglio della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri; il rapporto «I Vaccini» elaborato da un gruppo di lavoro dell'Accademia nazionale dei Lincei, del 12 maggio 2017 (di poco anteriore all'approvazione del d.l. n. 73 del 2017).

Pur nella varietà delle impostazioni, questi documenti convergono nello stigmatizzare il calo delle coperture e nel raccomandare maggiore impegno e responsabilità nella diffusione delle vaccinazioni contro le malattie prevenibili. In particolare, il CNB, nella predetta mozione, riteneva che dovessero «essere fatti tutti gli sforzi per raggiungere e mantenere una copertura vaccinale ottimale attraverso programmi di educazione pubblica e degli operatori sanitari, non escludendo l'obbligatorietà in casi di emergenza».

3.6.- Dagli ultimi mesi del 2016, alcune Regioni ed enti locali hanno previsto che l'assolvimento dell'obbligo vaccinale costituisca requisito di accesso ai servizi educativi della prima infanzia: si vedano, ad esempio, la legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2016, n. 19 (Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della L.R. 10 gennaio 2000, n. 1), art. 6, comma 2; la legge della Regione Calabria 22 febbraio 2017, n. 6, recante «Requisito di accesso ai servizi educativi per la prima infanzia. Modifiche alla l.r. 29 marzo 2013, n. 15 (Norme sui servizi educativi per la prima infanzia)»; inoltre, tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017, progetti di legge analoghi sono stati presentati anche in Umbria, Lazio e Toscana, nonché in Friuli-Venezia Giulia.

La stessa Regione Veneto, come confermato dalla sua difesa, pur ribadendo la propria opzione a favore del superamento dell'obbligo vaccinale, ha dato atto che «[1]e ultime rilevazioni delle coperture vaccinali sia a livello nazionale che regionale mettono in evidenza un trend in diminuzione determinato dalla scarsa percezione del rischio da parte dei genitori per le vaccinazioni dell'infanzia» e ha preso provvedimenti al riguardo (deliberazione della Giunta regionale 29 novembre 2016, n. 1935), adottando tra l'altro procedure per la gestione della mancata adesione alle vaccinazioni e per il recupero delle coperture. In particolare, la Regione ha previsto che, all'atto dell'iscrizione a nidi e scuole dell'infanzia, debba essere nuovamente presentata (a differenza di quanto disposto in precedenza) la documentazione sulle avvenute vaccinazioni; che tale documentazione sia inviata al sindaco e al Servizio igiene e sanità pubblica (SISP) territorialmente competente, per la valutazione sul rischio individuale e collettivo di ammissione di bambini non vaccinati o vaccinati in modo incompleto; che spetti al sindaco, quale autorità sanitaria locale, assumere eventualmente la decisione di allontanare temporaneamente i bambini in questa situazione o di non ammetterli alla frequenza, su parere del SISP.

3.7.- Si inserisce in questo contesto anche il PNPV 2017-2019, varato pochi mesi prima del decreto-legge impugnato, il quale manteneva una posizione interlocutoria sull'obbligo vaccinale e sull'eventualità del suo superamento, laddove osservava che il percorso in questa direzione, anche sulla base delle esperienze regionali, avrebbe dovuto essere oggetto di approfondimento, con la possibilità di generare «una normazione aggiornata, garantendo, peraltro, la protezione degli individui e delle comunità, con misure correlate, come, ad esempio, l'obbligo di certificazione dell'avvenuta effettuazione delle vaccinazioni previste dal calendario per l'ingresso scolastico».

3.8.- Nel corso del 2017, peraltro, dopo la pubblicazione del PNPV 2017-2019, ulteriori preoccupazioni sono insorte a seguito di un'epidemia di morbillo, che ha avuto il suo picco nella primavera, con caratteristiche particolari anche per il numero dei casi (4.885, con 4 decessi, secondo il bollettino pubblicato settimanalmente dell'Istituto superiore di sanità, ISS, aggiornato al 12 dicembre 2017), l'età mediana dei pazienti (27 anni) e il tasso di complicanze e ospedalizzazione.

4.- In questo contesto, interviene il d.l. n. 73 del 2017, del quale è opportuno ora passare in rassegna i contenuti, prima e dopo la conversione disposta dalla legge n. 119 del 2017.

4.1.- Inizialmente l'art. 1, comma 1, prevedeva dodici vaccinazioni obbligatorie e gratuite: oltre alle quattro storicamente obbligatorie (contro difterite, tetano, poliomielite ed epatite B), quelle contro pertosse, Hib, meningococco di tipo B e C, morbillo, rosolia, parotite e varicella. L'obbligo riguarda i minori di età compresa tra zero e sedici anni, «in base alle specifiche indicazioni del Calendario vaccinale relativo a ciascuna coorte di nascita».

Poiché tutte le vaccinazioni in esame erano già previste nei calendari vaccinali, nei termini ivi stabiliti, ed esattamente negli stessi termini sono rese obbligatorie dal decreto-legge impugnato, nessuna di esse è propriamente nuova: nuovi sono, invece, solo gli obblighi e le misure, anche sanzionatorie, destinate a renderli effettivi. Pertanto, il decreto-legge non ha introdotto nuove vaccinazioni, ma ha ripristinato ovvero esteso l'obbligo di sottoporre i minori alle vaccinazioni già previste dai piani sanitari.

I commi 2 e 3 dell'art. 1 individuavano due fattispecie di deroga agli obblighi di vaccinazione, nei casi di immunizzazione a seguito di malattia naturale comprovata, nonché nei casi di pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate: in questi casi, le vaccinazioni possono essere omesse o differite.



In sede di conversione, all'art. 1 si è esplicitato che gli obblighi riguardano anche i minori stranieri non accompagnati.

Inoltre, fermo restando il rinvio alle specificazioni del calendario vaccinale nazionale riferito a ciascuna coorte di nascita, le vaccinazioni obbligatorie e gratuite sono ridotte da dodici a dieci. Restano obbligatorie, quelle contro poliomielite, difterite, tetano ed epatite B, nonché contro pertosse e Hib (comma 1); sono altresì obbligatorie le vaccinazioni contro morbillo, rosolia, parotite e varicella (comma 1-bis).

Non sono obbligatorie, ma vengono offerte attivamente e gratuitamente le vaccinazioni anti-meningococcica B e C e, inoltre, quelle contro pneumococco e rotavirus (comma 1-quater).

La legge di conversione ha altresì introdotto il comma 1-ter, il quale prevede che per le vaccinazioni di cui al comma 1-bis, decorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge di conversione e poi con cadenza triennale, il Ministro della salute può con proprio decreto disporre la sospensione dell'obbligo, alla luce delle risultanze delle verifiche dei dati epidemiologici, delle reazioni avverse e delle coperture raggiunte e seguendo una procedura che coinvolge organismi tecnico-scientifici, la Conferenza Stato-Regioni e le commissioni parlamentari competenti.

4.2.- Quanto alle sanzioni da applicarsi in caso di inadempimento, la legge di conversione ha introdotto significative modificazioni. Nel decreto-legge iniziale, l'art. 1, comma 4, primo periodo, comminava una sanzione amministrativa pecuniaria, da 500 a 7.500 euro nei confronti di genitori e tutori in caso di inosservanza di tutti gli obblighi vaccinali. La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (XVII Legislatura, A.C. n. 4533, presentato il 7 giugno 2017 e trasferito il giorno dopo all'altro ramo del Parlamento come A.S. n. 2856) sottolineava che si trattava di una sanzione da 10 a 30 volte superiore a quelle vigenti, ma da applicare una sola volta, a prescindere dal numero di vaccinazioni omesse, in relazione a ciascuna contestazione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 689 del 1981 (il punto è ribadito nelle circolari successive alla conversione del decreto-legge).

Prima di procedere all'applicazione delle sanzioni, il secondo periodo del comma 4 prevedeva una preventiva fase di contestazione, da parte dell'azienda sanitaria locale (ASL), con esclusione della sanzione qualora il vaccino (o la prima dose) fosse somministrato nel termine indicato nell'atto di contestazione (e tutto il ciclo, con le dosi successive alla prima, fosse completato nei tempi stabiliti). Il terzo periodo del comma 4 faceva rinvio, per l'accertamento, la contestazione e l'irrogazione delle sanzioni in esame, alle norme generali (in quanto compatibili) sulle sanzioni amministrative di cui al Capo I, Sezioni I e II, della legge n. 689 del 1981.

Il comma 5 prevedeva che, decorsi inutilmente i termini di cui al comma 4, l'ASL segnalasse le violazioni alla procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni per gli eventuali adempimenti di competenza.

Dopo la conversione, il comma 4 - che ora fa riferimento anche agli affidatari, oltre che a genitori e tutori - esplicita un punto già emerso nelle circolari emanate in relazione al decreto-legge originario (e ribadito in quelle relative al decreto-legge convertito): gli inadempienti sono anzitutto «convocati dall'azienda sanitaria locale territorialmente competente per un colloquio al fine di fornire ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e di sollecitarne l'effettuazione» (primo periodo). È confermato che all'eventuale, successiva contestazione da parte dell'ASL non segue una sanzione, se nel termine indicato dalla stessa ASL ha luogo la vaccinazione o la somministrazione della prima dose (sempre che poi il ciclo sia debitamente completato).

In caso di inottemperanza, viene comminata una sanzione, significativamente ridotta rispetto alla misura prevista nel decreto-legge originario: da un minimo di 100 a un massimo di 500 euro (in luogo di un minimo di 500 a un massimo di 7.500 euro).

Il comma 5 dell'art. 1, recante la segnalazione dell'inadempimento alla procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni, è stato soppresso.

È stato inserito il comma 6-ter, il quale, a garanzia del conseguimento degli obiettivi del calendario vaccinale nazionale, prevede funzioni di verifica e di impulso da parte della Commissione per il monitoraggio dell'attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e prevede altresì l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo a norma dell'art. 120, secondo comma, Cost., e dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, in presenza «di specifiche condizioni di rischio elevato per la salute pubblica».

4.3.- Gli artt. da 3 a 5 disciplinano la verifica degli adempimenti vaccinali al momento dell'iscrizione e altri profili di competenza dell'amministrazione scolastica.

Ai sensi dell'art. 3 (che in sede di conversione ha subito modifiche che non occorre qui menzionare), all'atto dell'iscrizione del minore ed entro il termine previsto a tal fine, i responsabili delle istituzioni educative sono tenuti a richiedere ai genitori o ai tutori la presentazione, in alternativa, di una delle seguenti documentazioni (comma 1): la certificazione dell'avvenuta effettuazione delle vaccinazioni, o del differimento o esonero; una dichiarazione sostitutiva, con successiva presentazione delle certificazioni; la richiesta delle vaccinazioni presentata all'ASL. La mancata presentazione di almeno uno di tali documenti (comma 2) è segnalata dai dirigenti entro 10 giorni alle ASL.



In merito all'ammissione alle strutture educative, il decreto opera, al comma 3 dell'art. 3, una distinzione: nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia, la presentazione della documentazione costituisce requisito di accesso; in tutte le altre scuole, la mancata presentazione non impedisce né la frequenza, né gli esami.

L'art. 3-*bis*, introdotto in sede di conversione, prevede una semplificazione degli adempimenti in esame a carico delle famiglie, a decorrere dall'anno scolastico 2019/2020.

L'art. 4, convertito con modifiche al testo originario irrilevanti in questa sede, concerne l'inserimento nelle classi dei minori che non abbiano effettuato le vaccinazioni obbligatorie: li si dovrebbe inserire, di norma, in classi nelle quali siano presenti solo minori vaccinati o immunizzati, fermi restando il numero delle classi determinato secondo le disposizioni vigenti e i limiti delle dotazioni organiche del personale derivanti dalle norme richiamate nello stesso art. 4. Inoltre, i dirigenti devono comunicare annualmente all'ASL le classi nelle quali sono presenti più di due minori non vaccinati.

L'art. 5 (modificato in sede di conversione) detta norme transitorie per l'anno scolastico 2017/2018.

4.4.- La legge n. 119 del 2017 ha, inoltre, inserito nel d.l. n. 73 del 2017 gli artt. 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, dedicati alla materia degli indennizzi di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati). In particolare, l'art. 5-*quater* prevede: «[l]e disposizioni di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, si applicano a tutti i soggetti che, a causa delle vaccinazioni indicate nell'articolo 1, abbiano riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica».

4.5.- L'art. 7 del d.l. n. 73 del 2017 - non modificato in sede di conversione - detta le disposizioni finanziarie. Il comma 1 dà copertura agli oneri di cui all'art. 2, comma 3 (campagne informative). Il comma 2 riporta la clausola di invarianza o neutralità finanziaria: «[d]all'attuazione del presente decreto, a eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 3, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Il comma 3 conferisce le usuali autorizzazioni al Ministro dell'economia e delle finanze per le conseguenti variazioni di bilancio.

Singole misure di spesa, introdotte in sede di conversione dalla legge n. 119 del 2017, sono state coperte con distinte disposizioni introdotte nel testo del decreto (così l'art. 4-*bis*, in materia di anagrafe vaccinale e l'art. 5-*ter*, in materia di personale comandato per la gestione delle pratiche indennitarie).

5.- Ciò premesso, è possibile svolgere un primo gruppo di considerazioni preliminari sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto.

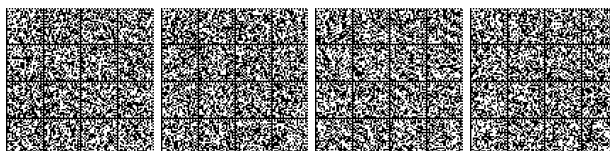
5.1.- Sono inammissibili le questioni sollevate, nel secondo ricorso, contro l'art. 1, comma 6-*ter*, del d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017, relativa ai compiti della Commissione per il monitoraggio dell'attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Questa disposizione è considerata nella premessa in fatto del ricorso, nonché nell'epigrafe dei singoli motivi. Tuttavia, nell'esposizione delle censure è completamente ignorata, non rilevandosi alcuna argomentazione in merito ai profili di contrasto tra i contenuti specifici di questo comma e i parametri costituzionali invocati. Considerato che, oltretutto (come si dirà meglio più avanti), i LEA ricomprendono un numero di vaccinazioni più elevato di quelle previste dal d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, il difetto argomentativo è causa di inammissibilità delle censure, conformemente alla giurisprudenza costante di questa Corte (sentenze n. 197, n. 107, n. 105 del 2017; n. 273, n. 265, n. 249, n. 239, n. 141 e n. 63 del 2016; n. 251, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015).

5.2.- Devono essere respinte le eccezioni della difesa statale, secondo cui non vi sarebbe alcuna ridondanza sulle attribuzioni regionali delle questioni prospettate dalla difesa regionale in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Le Regioni possono evocare tali parametri quando le violazioni così denunciate siano potenzialmente idonee a ripercuotersi sulle loro attribuzioni costituzionali, sempre che motivino sufficientemente sul punto, indicando sia la specifica competenza asseritamente offesa, sia le ragioni della lesione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 13 del 2017, n. 141, n. 110, n. 29 e n. 8 del 2016; con riguardo alla violazione dell'art. 77 Cost., le sentenze n. 287, n. 244 e n. 65 del 2016; con riguardo alla violazione dell'art. 81 Cost., oltre alle già citate sentenze n. 244 e n. 8 del 2016, le sentenze n. 127 del 2016 e n. 252 del 2015). È invece escluso che parametri estranei al riparto delle attribuzioni costituzionali possano essere invocati allorché una Regione pretenda di agire «a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti» (sentenza n. 116 del 2006, relativamente a censure sviluppate anche in riferimento all'art. 32 Cost.).

Nel caso odierno, la Regione si avvicina a questo crinale, allorché si diffonde in argomenti incentrati su diritti individuali, come quello di autodeterminazione in materia sanitaria. Nondimeno, in entrambi i ricorsi i requisiti di ammissibilità possono ritenersi soddisfatti: la Regione ha indicato le proprie attribuzioni che sarebbero incise, con



l'immediatezza tipica delle misure dettate in via d'urgenza, dalle norme in questione; la Regione ha altresì descritto il proprio attuale sistema di promozione vaccinale, segnalando le frizioni che si verrebbero a creare implementando il diverso modello ora adottato dal legislatore nazionale; in questo modo, la ricorrente ha rappresentato i condizionamenti che l'autonomia legislativa e amministrativa regionale subirebbe a causa dalle scelte imposte dalle nuove norme statali.

Tanto è sufficiente ai fini dell'ammissibilità, sotto il profilo considerato.

Attiene, poi, al merito delle questioni stabilire se - come la difesa statale argomenta nelle eccezioni ora in esame - le norme contestate rappresentino o meno un legittimo esercizio delle prerogative dello Stato e se, dunque, la compressione dell'autonomia regionale debba ritenersi fisiologica.

5.3.- Deve ritenersi cessata la materia del contendere in relazione ad alcune delle disposizioni impugnate nel ricorso n. 51 del 2017, per effetto delle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 119 del 2017.

5.3.1.- Al riguardo, in primo luogo, si deve confermare un orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte, in base al quale la materia del contendere cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione (tra le molte, le sentenze n. 33 e n. 8 del 2017, nonché le sentenze n. 263 e n. 147 del 2016). Questo vale anche allorché sia censurato un decreto-legge e le novità normative siano introdotte dalla legge di conversione dello stesso (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 311 del 2012, n. 153 del 2011, n. 200 del 2009).

In secondo luogo, occorre precisare, con specifico riguardo ai ricorsi aventi ad oggetto decreti-legge, che possono considerarsi soddisfatti non solo le modifiche che corrispondono alle pretese avanzate dalle ricorrenti, ma anche la pura e semplice soppressione delle disposizioni censurate (sentenze n. 153 del 2011), quando non è prevista alcuna salvezza degli effetti eventualmente prodottisi (sentenza n. 200 del 2009). Similmente, possono considerarsi soddisfatti le modifiche delle disposizioni del decreto-legge che, per il loro contenuto, equivalgono a un rifiuto parziale di conversione (sentenza n. 367 del 2010) e, pertanto, travolgono con effetto *ex tunc* la norma emendata per la parte non convertita (stabilendo contestualmente una nuova norma, valida solo per il futuro, secondo il principio di cui all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»). In tutti questi casi, occorre comunque verificare che la norma censurata originariamente non abbia avuto applicazione nel frattempo.

5.3.2.- Alla luce di tali principi, la materia del contendere può ritenersi cessata limitatamente all'art. 1, commi 4 e 5, del d.l. n. 73 del 2017, per effetto delle modifiche apportate dalla legge di conversione n. 119 del 2017.

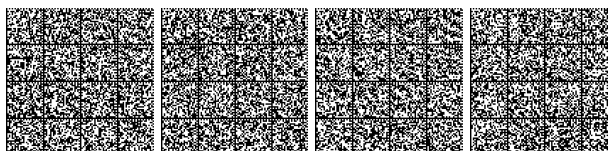
Infatti, l'art. 1, comma 5, è stato puramente e semplicemente soppresso. Considerato che la segnalazione alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni ivi prevista avrebbe dovuto avvenire al termine di un complesso procedimento, di cui al precedente comma 4, è ragionevole ritenere che sia mancata l'applicazione medio tempore.

L'art. 1, comma 4, è stato oggetto di modifiche incisive: è stato esplicitamente introdotto un previo colloquio personale presso la ASL con i genitori, tutori o affidatari; le sanzioni amministrative sono state drasticamente ridotte. Modifiche siffatte, pur non rispondendo di per sé alle pretese di parte ricorrente, debbono considerarsi equivalenti a una mancata conversione parziale delle previsioni originarie con effetto *ex tunc*, ferma restando l'efficacia per il futuro della disposizione come convertita. Considerato che l'originario art. 1, comma 4, è rimasto in vigore solo per breve periodo e che la Regione non ha formulato deduzioni in merito alla sua applicazione - quando ben avrebbe potuto farlo, se ciò fosse accaduto, considerato che sono coinvolte amministrazioni regionali (si veda, al riguardo, la sentenza n. 142 del 2016) - possono ritenersi sussistenti, anche in questo caso, le condizioni per la cessazione della materia del contendere.

Alla stessa conclusione può giungersi anche con riguardo alle lettere g e h dell'art. 1, comma 1, relative alle vaccinazioni contro il meningococco di tipo B e C, che in seguito alla legge n. 119 del 2017 non sono più obbligatorie, ma solo raccomandate. Si tratta di una modifica non solo radicale, nell'ambito ch'essa concerne, ma anche soddisfacente delle doglianze della Regione, la quale, infatti, non ha impugnato l'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017. Inoltre, non sono state fatte deduzioni in merito a casi nei quali le vaccinazioni stesse risultino eseguite non per effetto delle preesistenti e ripristinate raccomandazioni, bensì in forza dell'obbligo sancito nella versione iniziale del decreto-legge e delle misure preordinate a renderlo effettivo.

5.3.3.- Le altre disposizioni censurate nel ricorso n. 51 del 2017 non sono state modificate in sede di conversione (art. 7), oppure lo sono state, ma senza che ne fosse alterato il contenuto precettivo nei punti qui di interesse. Pertanto, non sussistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere e lo scrutinio va condotto avendo riguardo al testo risultante dalla legge di conversione, tenendo conto delle argomentazioni svolte in entrambi i ricorsi, peraltro in larga parte coincidenti (sentenza n. 430 del 2007).

6.- Le questioni sollevate in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non sono fondate.



6.1.- Sin dalla sentenza n. 29 del 1995 la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che i presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. costituiscono requisiti di validità dei decreti-legge e che perciò rientra nei poteri di questa Corte verificarne la sussistenza.

Altrettanto costantemente, peraltro, questa Corte ha ritenuto di dover circoscrivere il suo sindacato alla evidente mancanza di tali presupposti, distinguendo il proprio giudizio dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere in sede di conversione dei decreti-legge: infatti, l'art. 77 Cost. è connotato da «un largo margine di elasticità» (sentenza n. 171 del 2007; si veda anche la sentenza n. 93 del 2011), sicché solo l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere determina tanto un vizio del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della legge che ne dispone la conversione (da ultimo sentenza n. 170 del 2017).

Al fine di giudicare sui presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., questa Corte ha dato rilievo a una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci: titolo, preambolo, contenuto e *ratio* del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari.

6.2.- Applicando i principi appena richiamati al caso di specie, occorre anzitutto osservare che il preambolo del d.l. n. 73 del 2017 fa riferimento alla necessità di «garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica e di assicurare il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale»; nonché di assicurare «il rispetto degli obblighi assunti e delle strategie concordate a livello europeo e internazionale e degli obiettivi comuni fissati nell'area geografica europea». Analoghe espressioni sono riprese nel testo dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge, alle quali è stato aggiunto, in sede di conversione, un riferimento alla finalità di conseguire gli obiettivi prioritari del PNPV 2017-2019.

La relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, per quanto qui interessa, ripercorre la storia legislativa delle vaccinazioni, sottolineando il calo delle coperture vaccinali negli ultimi anni, la presenza nel Paese di malattie prevenibili (tra cui il morbillo che si ripresenta periodicamente in forma epidemica), che hanno indotto Regioni ed enti locali ad assumere iniziative per controllare l'accesso ai servizi per l'infanzia. La relazione si diffonde sulle ragioni che giustificano l'imposizione dell'obbligo per ciascuna delle vaccinazioni previste, corroborando le argomentazioni con dati relativi alle coperture già raggiunte e all'incidenza delle singole malattie. Essa pone poi attenzione al fatto che anche malattie scomparse nel Paese non sono del tutto eradicata e potrebbero tornare, anche come conseguenza dei flussi migratori (ad esempio, si riferisce di un focolaio di poliomielite emerso in Siria). Riportandosi alle statistiche dell'OMS (World Health Statistics, pubblicate nel maggio 2017), la relazione registra per l'Italia una copertura vaccinale del 93 per cento, inferiore a quella riscontrata in numerosi Stati europei.

Proseguendo nell'esame degli indici più significativi al fine della valutazione sui presupposti del decreto-legge, si deve ancora dare conto del fatto che nel corso dell'istruttoria legislativa compiuta sul disegno di legge di conversione dalla 12a Commissione permanente del Senato (Igiene e sanità), l'Ufficio regionale europeo dell'OMS ha espresso preoccupazione per la situazione italiana corrente, con riguardo alle malattie prevenibili mediante vaccino e, in particolare, al morbillo, nonché alla tendenza delle coperture vaccinali a ristagnare o regredire. La lettera dell'OMS sottolinea altresì l'importanza dell'obbligo vaccinale, nonché l'utilità del controllo della storia vaccinale dei bambini al momento dell'iscrizione scolastica.

6.3.- Alla luce degli elementi appena evidenziati e in considerazione del contesto in cui si inserisce il d.l. n. 73 del 2017 - caratterizzato, tra l'altro, da una tendenza al calo delle coperture vaccinali (v. *supra* punto 3.4 del Considerato in diritto) - non può ritenersi che il Governo, prima, e il Parlamento, poi, abbiano ecceduto i limiti dell'ampio margine di discrezionalità che spetta loro, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., nel valutare i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto-legge in materia.

6.4.- Nessuno degli argomenti spesi in senso contrario dalla Regione Veneto è convincente. Anzitutto, è opinabile il rilievo secondo cui la soglia del 95 per cento dovrebbe considerarsi ottimale e non critica: una tale distinzione non sembra avere riscontro in alcuno degli atti di indirizzo delle competenti istituzioni nazionali e internazionali; anzi, in almeno un'occasione e in riferimento alla «copertura vaccinale per morbillo-parotite-rosolia», il PNPV 2017-2019 definisce il 95 per cento «soglia critica necessaria a bloccare la circolazione del virus e, quindi, a raggiungere l'obiettivo di eliminazione previsto per il 2015 nella regione Europea dell'OMS». In ogni caso, decisiva è la considerazione che gli obiettivi mancati corrispondono a quelli previsti dai diversi piani vaccinali adottati in Italia nel corso degli anni e, da ultimo, dal PNPV 2017-2019 appena citato. A fronte di una copertura vaccinale insoddisfacente nel presente e incline alla criticità nel futuro, questa Corte ritiene che rientri nella discrezionalità - e nella responsabilità politica - degli organi di governo apprezzare la sopraggiunta urgenza di intervenire, alla luce dei nuovi dati e dei fenomeni epidemiologici frattanto emersi, anche in nome del principio di precauzione che deve presidiare un ambito così delicato per la salute di ogni cittadino come è quello della prevenzione.



Per quanto poi riguarda l'epidemia di morbillo dell'anno 2017, il fatto che essa colpisca specialmente una certa fascia (adulta) della popolazione non contraddice l'opportunità di incrementare la profilassi nella popolazione in età evolutiva, sia per la protezione di quest'ultima, sia per invertire la tendenza al calo delle coperture.

Neppure potrebbe negarsi - come sembra fare la ricorrente - che i provvedimenti adottati abbiano di per sé efficacia immediata: basti osservare che la normativa in esame dispone un obbligo non differibile, sia pure scendendo specifici termini per ciascuna delle vaccinazioni previste e articolando i necessari passaggi procedurali, secondo una tecnica normativa ragionevole, considerata la capillarità dell'impatto. In ogni caso, questa Corte ha ancora di recente rilevato che «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenza n. 16 del 2017).

Ancora: in una delle sue memorie, la Regione Veneto scrive che, se si ripresentassero casi sporadici di malattie attualmente assenti dal territorio nazionale, «si può essere certi che le coperture vaccinali balzerebbero in pochi giorni al 100%!». Una tale considerazione rivela una indebita sovrapposizione concettuale tra urgenza del provvedere ed emergenza sanitaria: la copertura vaccinale è strumento di prevenzione e richiede di essere messa in opera indipendentemente da una crisi epidemica in atto. Deve perciò concludersi che rientra nella discrezionalità del Governo e del Parlamento intervenire prima che si verifichino scenari di allarme e decidere - a fronte di una prolungata situazione di insoddisfacente copertura vaccinale - di non attendere oltre nel fronteggiarla con misure straordinarie, anche in vista delle scadenze legate all'avvio dell'anno scolastico.

7.- Le questioni sollevate in relazione alle garanzie costituzionali dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale (artt. 5, 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost.) sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

7.1.- Sono inammissibili per carenza e genericità della motivazione le censure riferite agli artt. 5 e 118 Cost.

Quanto alla violazione dell'art. 118 Cost., la ricorrente lamenta l'impatto negativo che la nuova normativa statale produrrebbe sull'amministrazione regionale, ma non elabora adeguatamente la doglianza nei suoi lineamenti giuridici. La Regione avrebbe dovuto almeno precisare quali fra i principi previsti nella disposizione costituzionale invocata sarebbero stati violati, e sotto quale profilo; ciò sarebbe stato tanto più necessario a fronte di un parametro costituzionale di particolare ampiezza normativa, qual è l'art. 118 Cost. (sentenze n. 192 del 2017 e n. 239 del 2016).

Le medesime considerazioni valgono, a maggior ragione, in riferimento all'art. 5 Cost. La ricorrente si limita a stigmatizzare l'uniformità della normativa statale e la mancata valorizzazione della legislazione regionale in materia, sicché risulta persino difficile comprendere lo specifico e autonomo profilo di illegittimità costituzionale lamentato in relazione a tale parametro.

7.2.- Le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., riescono invece a raggiungere la soglia dell'ammissibilità, ma non sono fondate.

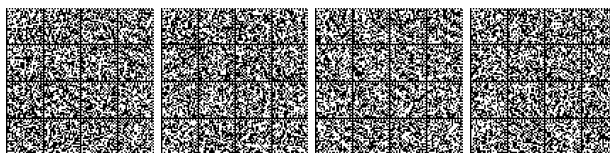
La normativa in esame interseca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione; nondimeno, debbono ritenersi chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato (come evidenziato anche dal parere pronunciato, su richiesta del Presidente della Regione Veneto, dal Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 20 settembre 2017, affare n. 1614/2017 - n. 265/2017, spedito in data 26 settembre 2017). Vengono in rilievo specificamente le potestà legislative dello Stato relative a: principi fondamentali in materia di tutela della salute, livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e norme generali sull'istruzione.

Del resto, l'evoluzione storica della normativa in materia di vaccinazioni, in parte già ripercorsa (v. *supra*, punto 3 del Considerato in diritto) denota che, anche prima dell'impugnato d.l. n. 73 del 2017, da lungo tempo la legislazione statale ha previsto norme in materia di obblighi vaccinali.

7.2.1.- Conviene aggiungere che, per quanto qui interessa, i vaccini sono stati inclusi non solo negli atti nazionali di programmazione sanitaria più volte richiamati, ma anche nei LEA - tanto nel testo del 2001 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza») quanto nel recente testo del 2017 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»).

7.2.2.- L'introduzione dell'obbligatorietà per alcune vaccinazioni chiama in causa prevalentemente i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», pure attribuiti alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già chiarito che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una



legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. Tale principio vale non solo (come ritenuto nelle sentenze appena citate) per le scelte dirette a limitare o a vietare determinate terapie o trattamenti sanitari, ma anche per l'imposizione di altri. Se è vero che il «confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia» (sentenza n. 169 del 2017), a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato - ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. - il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili.

Nella specie, poi, la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale. Secondo i documenti delle istituzioni sanitarie nazionali e internazionali, l'obiettivo da perseguire in questi ambiti è la cosiddetta "immunità di gregge", la quale richiede una copertura vaccinale a tappeto in una determinata comunità, al fine di eliminare la malattia e di proteggere coloro che, per specifiche condizioni di salute, non possono sottoporsi al trattamento preventivo.

Pertanto, in questo ambito, ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore (sentenze n. 192 del 2017, n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010). Ciò è vero in particolare nel caso odierno, in cui il legislatore, alla luce della situazione già descritta, ha ritenuto di impiegare l'incisivo strumento dell'obbligo, con il necessario corredo di norme strumentali e sanzionatorie, le quali a propria volta concorrono in maniera sostanziale a conformare l'obbligo stesso e a calibrare il bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti. In senso analogo, la giurisprudenza costituzionale ha qualificato come coesistenziali ai principi fondamentali della materia disposizioni pur specifiche che prevedono sanzioni amministrative e regolano il procedimento volto ad irrogarle e, ancor prima, ad accertare le trasgressioni (ad esempio, nelle sentenze n. 63 del 2006 e n. 361 del 2003).

Parimenti, la potestà legislativa dello Stato in materia di «tutela della salute» sorregge anche la previsione degli obblighi vaccinali nei confronti dei minori stranieri: infatti, non solo la protezione vaccinale attiene al nucleo irriducibile del diritto alla salute, che spetta a ciascun essere umano (sentenze n. 299 e n. 269 del 2010, n. 252 del 2001); ma gli obiettivi di tutela della salute (anche) pubblica perseguiti attraverso la profilassi preventiva contro le malattie infettive sarebbero frustrati se determinate categorie di persone presenti sul territorio fossero escluse dalla copertura vaccinale.

7.2.3.- In relazione a quest'ultimo profilo, poi, viene anche in rilievo la competenza di «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q, Cost., nella misura in cui le norme in questione servono, come detto, a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale (come più volte ritenuto da questa Corte, sia pure nel settore veterinario: sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004).

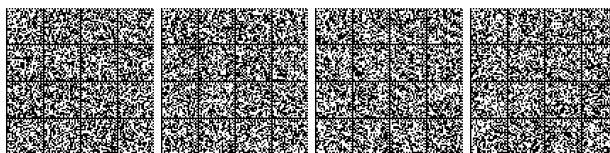
7.2.4.- Infine, le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici (artt. 3, 3-bis, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017) si configurano come «norme generali sull'istruzione» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Infatti, esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione. Pertanto, queste norme vengono a definire caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico (sentenze n. 284 del 2016, n. 62 del 2013, n. 279 del 2012) e ricadono nella potestà del legislatore statale.

7.2.5.- Dinanzi a un intervento fondato su tali e tanti titoli di competenza legislativa dello Stato, le attribuzioni regionali recedono, dovendosi peraltro rilevare che esse continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni.

8.- Occorre, a questo punto, esaminare le questioni con cui la Regione denuncia la violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., nonché degli artt. 31, 32, 34 e 97 Cost., evidenziandone le ricadute sulle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite.

8.1.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 31, 32, 34 e 97 Cost. sono inammissibili, per carenza assoluta di motivazione, alla stregua dei principi della giurisprudenza costituzionale già richiamati più volte.

La difesa di parte ricorrente «non adduce argomenti sufficienti a illustrare perché gli eventuali processi di riorganizzazione (oltre che imposti alla Regione, e non da questa autonomamente determinati) sarebbero altresì (...) tali da compromettere il buon andamento dei servizi sanitari e la loro capacità di tutelare la salute» (sentenza n. 192 del 2017). Lo stesso discorso vale per le funzioni amministrative della Regione attinenti alla scuola e ai servizi per l'infanzia. In



altre parole, mentre è chiaro che la Regione dovrà cambiare un punto nodale delle proprie politiche vaccinali previste dalla legge (e in particolare dalla legge regionale n. 7 del 2007), non è affatto spiegato come e in quale misura il cambiamento dovrebbe compromettere l'efficienza dei servizi sanitari, scolastici ed educativi, come apoditticamente affermato nei ricorsi.

8.2.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost. non sono fondate.

In riferimento a tali parametri, la ricorrente afferma di non voler contestare, in linea di principio, l'utilità dei vaccini per la tutela della salute, né di sottovalutare la necessità di un impegno pubblico per la loro diffusione capillare tra la popolazione. La ricorrente contesta, invece, la repentina introduzione di un ampio novero di vaccinazioni obbligatorie effettuata dalla normativa impugnata: a tal proposito, il ricorso contrappone alla scelta del legislatore statale l'efficacia della diversa strategia adottata dalla Regione Veneto a partire dalla citata legge regionale n. 7 del 2007, basata sul convincimento e sulla persuasione. Tale metodo sarebbe più rispettoso della libera autodeterminazione individuale e realizzerebbe un bilanciamento più equilibrato tra le esigenze di tutela della salute individuale e collettiva e la libertà di cura, parimenti garantita dall'art. 32 Cost., oltre che da numerosi strumenti giuridici internazionali e sovranazionali, i quali sono citati nel ricorso, senza peraltro che in relazione ad essi siano sviluppate autonome questioni di legittimità costituzionale o argomentazioni specifiche.

8.2.1.- Occorre anzitutto osservare che la giurisprudenza di questa Corte in materia di vaccinazioni è salda nell'affermare che l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività (da ultimo sentenza n. 268 del 2017), nonché, nel caso di vaccinazioni obbligatorie, con l'interesse del bambino, che esige tutela anche nei confronti dei genitori che non adempiono ai loro compiti di cura (*ex multis*, sentenza n. 258 del 1994).

In particolare, questa Corte ha precisato 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 (sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

Dunque, i valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni sono molteplici e implicano, oltre alla libertà di autodeterminazione individuale nelle scelte inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute individuale e collettiva (tutelate dall'art. 32 Cost.), anche l'interesse del minore, da perseguirsi anzitutto nell'esercizio del diritto-dovere dei genitori di adottare le condotte idonee a proteggere la salute dei figli (artt. 30 e 31 Cost.), garantendo però che tale libertà non determini scelte potenzialmente pregiudizievoli per la salute del minore (sul punto, ad esempio, ordinanza n. 262 del 2004).

Il contemperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo. Questa discrezionalità deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante di questa Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002).

8.2.2.- Anche nel diritto comparato si riscontra una varietà di approcci. Posto un generale favor giuridico per le politiche di diffusione delle pratiche vaccinali - basate sulle evidenze statistiche e sperimentali delle autorità competenti e specialmente dell'OMS, che considerano la vaccinazione una misura indispensabile per garantire la salute individuale e pubblica - diversi sono gli strumenti prescelti dai vari ordinamenti per conseguire gli obiettivi comuni.

A un estremo, si trovano esperienze che ancora di recente hanno conosciuto obblighi vaccinali muniti di sanzione penale (Francia); all'estremo opposto si trovano programmi promozionali massimamente rispettosi dell'autonomia individuale (come nel Regno Unito); nel mezzo, si ravvisa una varietà di scelte diversamente modulate, che comprendono ipotesi in cui la vaccinazione è considerata requisito di accesso alle scuole (come avviene negli Stati Uniti, in alcune Comunità autonome in Spagna e tuttora anche in Francia) ovvero casi in cui la legge richiede ai genitori (o a chi esercita la responsabilità genitoriale) di consultare obbligatoriamente un medico prima di operare la propria scelta, a pena di sanzioni pecuniarie (Germania).

Peraltro, questa diversa intensità di vincoli si accompagna a una altrettanto varia individuazione del numero dei vaccini proposti o richiesti.



In molti paesi, peraltro, è in corso un dibattito sulle politiche vaccinali, teso alla ricerca degli strumenti giuridicamente più efficaci in vista del condiviso obiettivo di proteggere la salute dalle malattie infettive e da quelle che possono comportare gravi complicanze, contenibili attraverso la vaccinazione preventiva.

8.2.3.- Anche l'evoluzione della legislazione italiana in materia registra il susseguirsi di politiche vaccinali di vario segno, sicché a fasi alterne l'accento è di volta in volta caduto più sull'obbligo o sulla raccomandazione (come si evince da quanto *supra* esposto nel punto 3.4. del Considerato in diritto).

Vero è che verso la fine degli anni novanta, in concomitanza con l'accentuarsi di una più spiccata sensibilità per i diritti di autodeterminazione individuale anche in campo sanitario, sono state privilegiate le politiche vaccinali basate sulla sensibilizzazione, l'informazione e la persuasione, piuttosto che sull'obbligo, garantendo comunque che tutte le vaccinazioni fossero oggetto di offerta attiva, rientrassero nei livelli essenziali delle prestazioni e fossero somministrate gratuitamente a tutti i cittadini secondo le scadenze previste dai calendari vaccinali. In questo contesto, in alcune Regioni, in via sperimentale, si è sospeso l'obbligo di vaccinazione, come è accaduto ad esempio proprio in Veneto con la legge regionale n. 7 del 2007.

Tuttavia, negli anni più recenti, si è assistito a una flessione preoccupante delle coperture, alimentata anche dal diffondersi della convinzione che le vaccinazioni siano inutili, se non addirittura nocive: convinzione, si noti, mai suffragata da evidenze scientifiche, le quali invece depongono in senso opposto. In proposito, è bene sottolineare che i vaccini, al pari di ogni altro farmaco, sono sottoposti al vigente sistema di farmacovigilanza che fa capo principalmente all'Autorità italiana per il farmaco (AIFA). Anche per essi, come per gli altri medicinali, l'evoluzione della ricerca scientifica ha consentito di raggiungere un livello di sicurezza sempre più elevato, fatti salvi quei singoli casi, peraltro molto rari alla luce delle attuali conoscenze scientifiche, nei quali, anche in ragione delle condizioni di ciascun individuo, la somministrazione può determinare conseguenze negative. Per tale ragione l'ordinamento reputa essenziale garantire un indennizzo per tali singoli casi, senza che rilevi a quale titolo - obbligo o raccomandazione - la vaccinazione è stata somministrata (come affermato ancora di recente nella sentenza n. 268 del 2017, in relazione a quella anti-influenzale). Anzi, paradossalmente, proprio il successo delle vaccinazioni, induce molti a ritenerle erroneamente superflue, se non nocive: infatti, al diminuire della percezione del rischio di contagio e degli effetti dannosi della malattia, in alcuni settori dell'opinione pubblica possono aumentare i timori per gli effetti avversi delle vaccinazioni.

A fronte di tali fenomeni, il dibattito sull'opportunità di ripristinare l'obbligo di vaccinazione è rimasto aperto in varie sedi. A questo tema, hanno fatto cenno, come già rilevato, il CNB nel 2015 e anche il PNPV 2017-2019. Hanno inoltre espresso argomenti e posizioni in linea con le valutazioni presupposte dal d.l. n. 73 del 2017 l'Accademia nazionale dei Lincei (nel rapporto «I Vaccini» del 12 maggio 2017), prima dell'emanazione del decreto-legge, e l'ISS, nell'ambito dell'istruttoria parlamentare sul disegno di legge di conversione. Inoltre, dopo la comunicazione al pubblico dell'approvazione del medesimo decreto-legge, hanno manifestato favore per l'impostazione di quest'ultimo (chiedendo, anzi, misure più incisive per garantirne l'effettività) quattro associazioni scientifiche e professionali (la Società italiana di igiene, medicina preventiva e sanità pubblica; la Società italiana di pediatria; la Federazione italiana dei medici pediatri e la Federazione italiana dei medici di medicina generale), da tempo attive con specifiche pubblicazioni e proposte nel settore della politica vaccinale. Nel corso dell'istruttoria, come pure si è già detto, ha anche manifestato favore per le iniziative delle istituzioni italiane l'OMS, richiamando alcuni dei propri programmi in materia vaccinale (Global Vaccine Action Plan 2011-2010; Measles and Rubella Global Strategic Plan 2012-2020; European Vaccine Action Plan 2015-2020). Significativo è anche il fatto che, nel corso dei lavori parlamentari, la Conferenza unificata si sia espressa favorevolmente su quanto previsto dalla normativa ora in esame, pur con richieste di alcuni adattamenti, in parte avvenuti in sede di conversione («Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 197, n. 281, sul disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale», repertorio atti n. 71/CU del 6 luglio 2017), pronunciandosi quasi all'unanimità (con l'eccezione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e della Regione Veneto, appunto). In analogo direzione, del resto, si erano precedentemente mosse alcune iniziative legislative regionali, come già rilevato.

8.2.4.- Si assiste, dunque, oggi a una inversione di tendenza - dalla raccomandazione all'obbligo di vaccinazione - in cui si inserisce anche la normativa oggetto del presente giudizio. Valutata alla luce del contesto descritto nei suoi tratti essenziali, la scelta del legislatore statale non può essere censurata sul piano della ragionevolezza per aver indebitamente e sproporzionatamente sacrificato la libera autodeterminazione individuale in vista della tutela degli altri beni costituzionali coinvolti, frustrando, allo stesso tempo, le diverse politiche vaccinali implementate dalla ricorrente. Il legislatore, infatti, intervenendo in una situazione in cui lo strumento della persuasione appariva carente sul piano della efficacia, ha reso obbligatorie dieci vaccinazioni: meglio, ha riconfermato e rafforzato l'obbligo, mai formalmente abrogato, per le quattro vaccinazioni già previste dalle leggi dello Stato, e l'ha introdotto per altre sei vaccinazioni che già erano tutte offerte alla popolazione come "raccomandate". Non è corretto, dunque, affermare - come fa la ricorrente



- che la legge ha repentinamente introdotto dal nulla l'imposizione di un ampio numero di vaccinazioni; essa ha invece innovato il titolo giuridico in nome del quale alcune vaccinazioni sono somministrate, avendo reso obbligatorio un certo numero di vaccinazioni che in precedenza erano, comunque, già raccomandate.

Indubbiamente, il vincolo giuridico si è fatto più stringente: ciò che in precedenza era raccomandato, oggi è divenuto obbligatorio. Ma nel valutare l'intensità di tale cambiamento - ai fini del giudizio sulla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore con il decreto-legge n. 73 del 2017 e della conseguente compressione dell'autonomia regionale - occorre peraltro tenere presenti due ordini di considerazioni.

Il primo è che nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici. In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo (tanto che sul piano del diritto all'indennizzo le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze: si veda, da ultimo la sentenza n. 268 del 2017). In quest'ottica, occorre considerare che, anche nel regime previgente, le vaccinazioni non giuridicamente obbligatorie erano comunque proposte con l'autorevolezza propria del consiglio medico.

Il secondo è che 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 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.

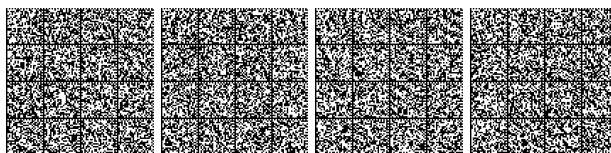
8.2.5.- Nel presente contesto, dunque, il legislatore ha ritenuto di dover rafforzare la cogenza degli strumenti della profilassi vaccinale, configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche. Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata. In questa prospettiva di valorizzazione della dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario, il legislatore - ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter del decreto-legge n. 73 del 2017, come convertito - ha opportunamente introdotto in sede di conversione un sistema di monitoraggio periodico che può sfociare nella cessazione della obbligatorietà di alcuni vaccini (e segnatamente di quelli elencati all'art. 1, comma 1-bis: anti-morbillo, anti-rosolia, anti-parotite, anti-varicella). Questo elemento di flessibilizzazione della normativa, da attivarsi alla luce dei dati emersi nelle sedi scientifiche appropriate, denota che la scelta legislativa a favore dello strumento dell'obbligo è fortemente ancorata al contesto ed è suscettibile di diversa valutazione al mutare di esso.

Peraltro, non si può fare a meno di rilevare che tale strumento di flessibilizzazione si applica solo a quattro dei dieci vaccini imposti obbligatoriamente dalla legge. Analoghe variazioni nelle condizioni epidemiologiche, nei dati relativi alle reazioni avverse e alle coperture vaccinali potrebbero suggerire al legislatore di prevedere un analogo meccanismo di allentamento del grado di coazione esercitabile anche in riferimento alle sei vaccinazioni indicate al comma 1, dell'art. 1 (anti-poliomielitica, anti-difterica, anti-tetanica, anti-epatite B, antipertosse, anti Haemophilus influenzae tipo b).

9.- Con l'ultimo ordine di questioni, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., con ridonanza sull'art. 119, primo e quarto comma, Cost., il quale sarebbe altresì autonomamente violato.

9.1.- Le questioni che lamentano la violazione diretta dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost. sono inammissibili, come eccepito dalla difesa statale.

È costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte il principio per cui, in relazione all'art. 119 Cost., non sono ammissibili le censure indirizzate apoditticamente all'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per l'erogazione dei servizi sanitari, senza riferimenti a dati più analitici alle entrate e alle uscite relative (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 192 del 2017 e le altre ivi citate, cui adde le sentenze n. 249 e n. 125 del 2015). Con i ricorsi qui in esame, la Regione si limita a lamentare la «violazione, anche diretta ed autonoma, dell'art. 119, commi 1 e 4 Cost.» e, dopo avere argomentato l'esistenza di oneri non coperti a suo carico, ne quantifica la misura. Tuttavia, la ricorrente non inquadra questi oneri nel contesto più ampio delle uscite e delle entrate regionali e pertanto non spiega se essi siano sostenibili o meno; né considera, con riguardo al recupero delle vaccinazioni per le coorti 2001-2016, le risorse già messe a disposizione in ciascun periodo, in relazione agli obiettivi sanitari via via programmati.



9.2.- Nondimeno, la quantificazione degli oneri asseritamente non coperti, nei termini in cui è svolta dalla ricorrente, può considerarsi sufficiente a illustrare la ridondanza della denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. sulla sfera finanziaria della Regione. Tale censura deve, pertanto, essere esaminata nel merito.

9.2.1.- Nel corso dell'istruttoria parlamentare, la censurata clausola di invarianza - ancorché accompagnata, nella relazione tecnica, da argomentazioni specifiche, in parte sviluppate nel corso dei lavori - è stata oggetto di rilievi da parte dei competenti uffici del Senato (A.S. 2856, «Nota di lettura», giugno 2017, n. 185) e, in misura minore, della Camera dei deputati (A.C. 4595, «Verifica delle quantificazioni», 25 luglio 2017, n. 595). Ulteriori perplessità sono state poi espresse, sia pure in modo sintetico, dalle sezioni riunite della Corte dei conti, nella relazione sulle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri applicate nelle leggi del quadrimestre maggio-agosto 2017 (delibera 2 novembre 2017, n. 9/SSRRCO/RQ/17).

La giustificazione addotta a sostegno della clausola di invarianza finanziaria è la già rilevata continuità tra le vaccinazioni già previste nei piani sanitari nazionali, come raccomandate o obbligatorie, e quelle soggette agli obblighi di legge ex d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017. Come si è già osservato (*supra* punto 7.2.1. del Considerato in diritto), tutte le vaccinazioni oggi assoggettate ad obbligo di legge erano incluse nei LEA e, pertanto, erano già finanziate attraverso i normali canali del settore sanitario.

In particolare, le vaccinazioni previste nel PNPV 2017-2019 - comprese quelle (contro varicella e meningococco di tipo B) in precedenza non oggetto di offerta gratuita, attiva e generale - sono incluse nell'aggiornamento dei LEA stabilito nel 2017. Per tale aggiornamento, la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 553, ha stimato una somma di 800 milioni di euro annui (si veda, al riguardo, la sentenza n. 192 del 2017). Successivamente, la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), all'art. 1, comma 408, ha previsto, nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, «una specifica finalizzazione, pari a 100 milioni di euro per l'anno 2017, a 127 milioni di euro per l'anno 2018 e a 186 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di vaccini ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini (NPV)».

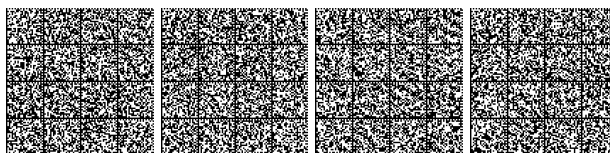
Indubbiamente, nella documentazione tecnica relativa al d.l. n. 73 del 2017, diversi profili avrebbero dovuto essere affrontati in termini più precisi e completi. In particolare, non è stata considerata l'eventualità che, in forza dei nuovi obblighi, le coperture possano salire eventualmente anche al di sopra del 95 per cento. Rispetto a tale eventualità, gli argomenti, i dati e i calcoli, anche previsionali, avrebbero potuto essere più sviluppati nella documentazione tecnica, come segnalato dalla Corte dei conti nella relazione già citata.

9.2.2.- A fronte di tutto ciò, occorre ribadire che l'art. 81, terzo comma, Cost. sancisce il principio di analitica copertura degli oneri finanziari, del quale costituisce puntualizzazione tecnica l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Si tratta di un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013). Per tutti i nuovi oneri, occorre fornire una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché è censurabile l'indicazione generica e non analiticamente quantificata degli oneri e delle risorse destinate a farvi fronte (si veda, ad esempio, la sentenza n. 183 del 2016). L'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso, e deve altresì valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (si veda, ad esempio, la sentenza n. 237 del 2013).

Più volte, sulla base delle considerazioni predette, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 307 e n. 212 del 2013). In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse «una mera clausola di stile, priva di sostanza» (sentenza n. 18 del 2013).

9.2.3.- Nel ribadire i predetti principi questa Corte ritiene, peraltro, che nel caso odierno, le questioni promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. possano considerarsi complessivamente non fondate, nei termini di seguito precisati.

Depone in questo senso principalmente la più volte evidenziata continuità tra il d.l. n. 73 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2017, e l'assetto precedente, quanto all'identificazione delle vaccinazioni rilevanti, in passato (per la maggior parte di esse) nella prospettiva dell'offerta generale, gratuita e attiva e, oggi, nella prospettiva dell'obbligo (o, per le quattro vaccinazioni già prescritte dalla legislazione statale, di un'obbligatorietà ribadita e



rafforzata). Non c'è alcun motivo specifico per dubitare che le risorse stanziare via via, nel tempo, coprissero l'offerta di questi trattamenti preventivi per tutta la popolazione: anzi, a quanto risulta dai dati dell'ISS (e anche da quelli presentati dalla Regione Veneto, per quanto la riguarda), in passato già si erano raggiunti in alcuni casi, con gli stessi mezzi, tassi di copertura anche superiori al 95 per cento. Si aggiunga che non da oggi i servizi vaccinali si rivolgono anche agli stranieri e includono iniziative di invito e richiamo degli interessati, come pure di verifica dei livelli di copertura. Con particolare riguardo all'esercizio 2017, poi, per effetto delle modifiche apportate in sede di conversione, non è obbligatoria la somministrazione di alcuna vaccinazione che non fosse almeno già offerta gratuitamente e attivamente a tutta la popolazione.

D'altra parte, la quantificazione dei maggiori oneri conseguenti all'applicazione delle nuove norme è oggettivamente difficile, tenuto conto del numero, della varietà e delle peculiarità dei fattori: primo fra tutti, il tasso di adempimento spontaneo (o, invertendo la prospettiva, l'eventuale permanenza di un certo tasso di assenteismo) da parte della popolazione. In questa situazione, anche a voler applicare canoni prudenziali, qualsiasi previsione presenterebbe margini di incertezza ineliminabili.

Pertanto - anche alla luce degli elementi argomentativi comunque presenti nella documentazione tecnica - questa Corte ritiene che la clausola di invarianza, nel breve periodo e tenuto conto della necessità dell'immediato intervento, non sia implausibile sì da incorrere in una violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

9.3.- Al contempo, si deve ricordare che la legge impone al Ministero dell'economia e delle finanze di esercitare con puntualità e correttezza le funzioni di monitoraggio previste all'art. 17, comma 12, della legge n. 196 del 2009 e, se del caso, di promuovere i provvedimenti di cui ai commi successivi, anche quando gli oneri ricadono in prima battuta sui bilanci regionali.

Lo impone il principio dell'equilibrio dinamico, fondato sulla continuità degli esercizi finanziari, il quale è «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» e richiede che si rimedi con modalità diacroniche agli eventuali squilibri, anche quando si siano verificati per cause già immanenti nella legislazione (si vedano, tra le ultime, le sentenze n. 89 del 2017, n. 280 e n. 188 del 2016, n. 155 e n. 10 del 2015).

10.- La presente decisione assorbe le istanze cautelari (sentenze n. 155, n. 145 e n. 141 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi di «*Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingua venete*» e L. P., di «*Associazione per Malati Emotrasfusi e Vaccinati*» (AMEV), nonché di CODACONS e «*Articolo 32 - Associazione italiana per i diritti del malato*» (AIDMA) nel giudizio promosso dalla Regione Veneto con il ricorso n. 51 del 2017 indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili gli interventi di «*Aggregazione Veneta*» e L. P., del «*Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino*» (CONDAV), di AMEV, L. B. e C. C., in qualità di genitori del minore L. C., nel giudizio promosso dalla Regione Veneto con il ricorso n. 75 del 2017 indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6-ter, del decreto-legge n. 73 del 2017 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), convertito dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 31, 32, 34, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 75 del 2017 indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, lettere g e h, 4 e 5, del decreto-legge n. 73 del 2017 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 32, 34, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 51 del 2017 indicato in epigrafe;



5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.l. n. 73 del 2017 e degli artt. 1, commi 1, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 118 Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 5 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 75 del 2017 indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 31, 32, 34 e 97 Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2017

ORDINANZA

Ritenuto che la Regione Veneto ha promosso un giudizio di legittimità costituzionale (r.r. n. 51 del 2017) avverso il decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale), per intero e con riguardo agli artt. 1, commi da 1 a 5, 3, 4, 5 e 7; che in questo giudizio hanno depositato atti di intervento l'associazione «Aggregazione Veneta - Aggrega-



zione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingue venete», nonché L. P. (in qualità di genitore di un minore non vaccinato) in data 2 agosto 2017; la «Associazione per Malati Emotrasfusi e Vaccinati» (AMEV), in data 29 agosto 2017; e le associazioni CODACONS e «Articolo 32 - Associazione italiana per i diritti del malato» (AIDMA), in data 29 agosto 2017; che la Regione Veneto ha altresì promosso un giudizio di legittimità costituzionale (r.r. n. 75 del 2017) avverso il d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, sia nella sua interezza, sia con riguardo all'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter, e agli artt. 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7; che in questo secondo giudizio hanno depositato atti di intervento la già citata associazione «Aggregazione Veneta», nonché L. P., in data 2 ottobre 2017; il «Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino» (CONDAV), in data 17 ottobre 2017; la già citata associazione AMEV, unitamente a L. B. e C. C. (in qualità di genitori di un minore non vaccinato e per questo escluso dai servizi educativi per l'infanzia del Comune di Pistoia), in data 17 ottobre 2017; che le parti private hanno chiesto l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto e, in alcuni casi, anche delle istanze di sospensione e hanno altresì depositato memorie; che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di interventi siffatti nel presente giudizio, mentre la Regione Veneto ha argomentato a favore della loro ammissibilità. Considerato che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (sentenze n. 242, n. 110 e n. 63 del 2016; sentenza n. 118 del 2015); che non valgono in senso contrario i precedenti citati da alcune delle difese delle parti, i quali si riferiscono (ordinanze n. 49, n. 48, n. 47, n. 46 e n. 45 del 2005) a giudizi sull'ammissibilità di *referendum* abrogativi, oppure (sentenze n. 172 del 2006, n. 345 del 2005, n. 25 del 2000, n. 171 del 1996, n. 456 del 1993 e n. 314 del 1992; ordinanze n. 250 del 2007, n. 389 e n. 50 del 2004) a giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, o ancora (ordinanza n. 76 del 2001) a conflitti di attribuzione tra poteri e, pertanto, non sono pertinenti nel caso odierno (da ultimo, ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 228 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili gli interventi di «Aggregazione Veneta - Aggregazione delle associazioni maggiormente rappresentative degli enti ed associazioni di tutela della identità, cultura e lingue venete» e L. P., di «Associazione per Malati Emotrasfusi e Vaccinati» (AMEV), nonché di CODACONS e «Articolo 32 - Associazione italiana per i diritti del malato» (AIDMA) nel giudizio promosso dalla Regione Veneto con l'indicato ricorso r.r. n. 51 del 2017; 2) dichiara inammissibili gli interventi di «Aggregazione Veneta» e L. P., del «Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino» (CONDAV), di AMEV, L. B e C. C. nel giudizio promosso dalla Regione Veneto con l'indicato ricorso r.r. n. 75 del 2017.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*



N. 6

Sentenza 5 dicembre 2017 - 18 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 - Attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo soltanto se proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 69, comma 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promossi dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza dell'8 aprile 2016, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con ordinanza del 24 maggio 2016 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 26 aprile 2016, iscritte, rispettivamente, ai nn. 107, 218 e 260 del registro ordinanze 2016, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, nn. 22, 44 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2016.

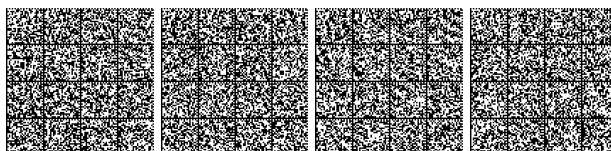
Visti gli atti di costituzione di A. N., dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, della Regione Campania, e di M.C. P. e G. R., quest'ultimo atto fuori termine;

udito nella udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Sabatino Rainone per A. N., Maria Morrone per l'INPS, Angelo Abignente per l'Università degli Studi di Napoli Federico II e Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 107 r.o. 2016, le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000».



1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- alcuni medici svolgenti attività professionale remunerata a gettone hanno proposto ricorso per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 30 luglio 2013, n. 4001, con cui era stata confermata la decisione del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, che aveva dichiarato inammissibile il ricorso volto all'accertamento della sussistenza di un rapporto di impiego di fatto alle dipendenze del Policlinico dell'Università degli studi di Napoli Federico II (d'ora in avanti: l'Università di Napoli o l'Università), e alla sua condanna, unitamente all'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), alla conseguente regolarizzazione contributiva;

- la declaratoria di inammissibilità si fondava sulla intervenuta decadenza prevista dall'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, trattandosi di domanda attinente a un periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998, attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ma proposta dopo il 15 settembre 2000;

- successivamente alla menzionata decisione del Consiglio di Stato, la Corte europea dei diritti dell'uomo, adita da altri medici che versavano nella medesima condizione giuridica dei ricorrenti, con le sentenze Mottola contro Italia e Staibano e altri contro Italia del 4 febbraio 2014 (d'ora in avanti: sentenze Mottola e Staibano), aveva accertato una duplice violazione degli obblighi convenzionali da parte dello Stato italiano;

- in particolare, la Corte EDU aveva accertato la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, relativamente al diritto di accesso a un tribunale, poiché la decadenza prevista dalla norma censurata avrebbe «posto un ostacolo procedurale costituente sostanziale negazione del diritto invocato»; nonché dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, poiché il diritto di credito pensionistico dei ricorrenti, in quanto riconosciuto dalla giurisprudenza interna, costituiva ai sensi del citato parametro convenzionale un «bene» della persona e la decisione del Consiglio di Stato aveva svuotato la loro legittima aspettativa al suo conseguimento;

- sulla base di tali premesse i ricorrenti hanno proposto ricorso per cassazione, sostenendo che, alla luce delle pronunce Mottola e Staibano, l'interpretazione dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 adottata dal Consiglio di Stato si risolve in un diniego di tutela giurisdizionale in violazione dell'art. 6 della CEDU, sanzionabile davanti alle sezioni unite ai sensi dell'art. 362, primo comma, del codice di procedura civile.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente riferisce che la decisione gravata è stata depositata in data 30 luglio 2013, con la conseguenza che, in mancanza di notificazione, la decadenza dall'impugnazione si sarebbe realizzata allo scadere di un anno dalla pubblicazione della sentenza, ai sensi dell'art. 327, primo comma, cod. proc. civ., nella formulazione antecedente la riforma introdotta dall'art. 46 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

Il ricorso per cassazione, notificato alle controparti il 21 marzo e il 19 aprile 2014, sarebbe quindi tempestivo, con la conseguenza che, «non essendosi ancora creato un giudicato al riguardo, la questione della corretta affermazione della giurisdizione è tuttora aperta».

Sempre in punto di rilevanza, le sezioni unite ritengono sussistenti i presupposti che giustificano il ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione avverso la sentenza del Consiglio di Stato.

Il rimettente ricorda che, secondo la propria giurisprudenza consolidata, il sindacato esercitato dalla Corte di cassazione sulle decisioni rese dal Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 362, primo comma, cod. proc. civ. e dell'art. 110 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), è consentito ove si richieda l'accertamento dell'eventuale sconfinamento del secondo dai limiti esterni della giurisdizione, per il riscontro di vizi che riguardano l'essenza della funzione giurisdizionale e non il modo del suo esercizio, restando, per converso, escluso ogni sindacato sui limiti interni, cui attengono gli errores in iudicando o in procedendo.

A tale stregua, il rimedio in questione sarebbe esperibile nell'ipotesi in cui la sentenza del Consiglio di Stato abbia violato l'ambito della giurisdizione in generale - esercitandola nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, oppure, al contrario, negandola sull'erroneo presupposto che la domanda non possa formare oggetto in modo assoluto di funzione giurisdizionale - ovvero nell'ipotesi in cui abbia violato i cosiddetti limiti esterni della giurisdizione, allorquando, cioè, si pronunci su materia attribuita al giudice ordinario o ad altro giudice speciale, oppure neghi la sua giurisdizione nell'erroneo convincimento che appartenga ad altro giudice.

Secondo il rimettente, però, quanto al confine oltre il quale le sezioni unite non possono spingersi nell'esercizio di tale sindacato, si sarebbe andata affermando una nozione di limite esterno «collegato all'evoluzione del concetto di giurisdizione», «da intendersi in senso dinamico, nel senso dell'effettività della tutela giurisdizionale».



In quest'ottica, il giudizio sulla giurisdizione non sarebbe più uno strumento di «accertamento del potere di conoscere date controversie attribuito ai diversi ordini di giudici di cui l'ordinamento è dotato», ma costituirebbe uno strumento per affermare il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi: sarebbe norma sulla giurisdizione non solo quella che individua i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale, ma anche quella che dà contenuto a quel potere stabilendo le forme di tutela attraverso le quali esso si estrinseca (si cita la sentenza delle sezioni unite 23 dicembre 2008, n. 30254).

A tale principio - prosegue il rimettente - le sezioni unite hanno fatto ricorso in un caso in cui il Consiglio di Stato aveva interpretato una norma di diritto interno in termini contrastanti con il diritto dell'Unione europea per come risultante da una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea successivamente intervenuta; in tale caso, la cassazione della sentenza è stata ritenuta indispensabile per impedire che il provvedimento giudiziario, una volta divenuto definitivo, esplicasse i suoi effetti in contrasto con il diritto comunitario (si cita la sentenza delle sezioni unite 6 dicembre 2015, n. 2403).

Nel caso di specie, pur fondandosi la tutela giurisdizionale asseritamente negata non sul diritto dell'Unione ma su quello convenzionale, la situazione giuridica creatasi sarebbe analoga, perché anche in questo caso il giudice dell'impugnazione si troverebbe nella condizione di evitare che la decisione gravata, una volta divenuta definitiva, esplichi i suoi effetti in maniera contrastante con norme sovranazionali cui lo Stato italiano è tenuto a dare applicazione.

Ad avviso delle sezioni unite, dunque, la situazione in esame rientrerebbe in uno di quei casi estremi in cui il giudice amministrativo adotta una decisione anomala o abnorme, omettendo l'esercizio del potere giurisdizionale per erroes in iudicando o in procedendo che danno luogo al superamento del limite esterno.

1.3.- Nel merito, il rimettente osserva che, in ordine alle controversie relative al periodo del rapporto di lavoro antecedente al 30 giugno 1998 iniziate dopo il 15 settembre 2000, si era creato un primo orientamento giurisprudenziale favorevole a ricomprenderle nella giurisdizione del giudice ordinario; nel tempo, tuttavia, era prevalso un diverso orientamento sia della Corte di cassazione sia del Consiglio di Stato che ricollega alla scadenza del termine la radicale impossibilità di fare valere il diritto dinanzi ad un giudice.

Tale orientamento - proseguono le sezioni unite - è stato avallato dalla Corte costituzionale, la quale ha ritenuto la norma conforme all'art. 3 Cost., in quanto la disparità di trattamento tra dipendenti privati e pubblici è giustificata dall'esigenza di contenere gli effetti connessi al trasferimento della giurisdizione da un plesso all'altro potenzialmente pregiudizievoli del regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale, e dall'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina della successione delle leggi processuali nel tempo; nonché conforme all'art. 24 Cost., non essendo ingiustificata in sé la previsione di un termine di decadenza e non essendo il termine specifico di oltre ventisei mesi tale da rendere «oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale» (si cita l'ordinanza n. 382 del 2005).

La norma così interpretata, tuttavia, si porrebbe in contrasto con l'art. 6 della CEDU, come accertato dalla Corte di Strasburgo con le sentenze Mottola e Staibano, secondo cui la decadenza in questione porrebbe un ostacolo procedurale costituente una sostanziale negazione del diritto invocato ed escluderebbe un giusto equilibrio tra interessi pubblici e privati in gioco.

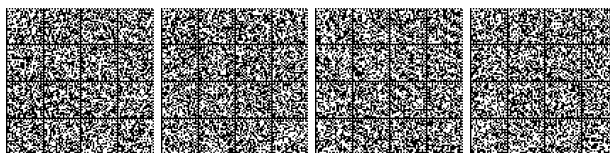
Stante l'insuperabilità in via interpretativa del contrasto tra la norma interna e quella convenzionale, il rimettente ritiene di dovere sollevare questione di legittimità costituzionale della prima per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che le controversie attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

1.4.- Si è costituito in giudizio l'INPS, eccependo l'inammissibilità e la manifesta infondatezza della questione sollevata e riservandosi di meglio illustrare nel prosieguo le proprie difese.

1.5.- Con successiva memoria depositata in termini, l'INPS ha in particolare eccepito l'inammissibilità della questione per mancanza di una idonea motivazione circa la possibilità di interpretare la norma in maniera costituzionalmente orientata, omissione, questa, che ridonderebbe anche in difetto di motivazione sulla rilevanza.

1.6.- La questione sarebbe inammissibile anche per difetto di rilevanza.

Secondo l'INPS, il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato è possibile solo laddove il secondo abbia violato l'ambito della giurisdizione in generale, ad esempio esercitandola nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, ovvero nella ipotesi in cui abbia violato i limiti esterni della giurisdizione, pronunciandosi in materia attribuita alla cognizione del giudice ordinario o di altro giudice. Tali ipotesi non ricorrerebbero nel caso di specie e nemmeno sarebbe configurabile una decisione anomala o abnorme con cui sia stato omesso l'esercizio del potere giurisdizionale.



L'impugnata sentenza del Consiglio di Stato sarebbe tutt'altro che eversiva, ponendosi, per contro, nel solco tracciato dall'adunanza plenaria con la sentenza 21 febbraio 2007, n. 4 e dalla Corte costituzionale con le ordinanze n. 197 del 2006, n. 382 e n. 213 del 2005, n. 214 del 2004.

1.7.- Nel merito, la questione sarebbe infondata, in primo luogo perché la lesione dei diritti previdenziali dei ricorrenti accertata dalla Corte di Strasburgo non sarebbe direttamente ed esclusivamente connessa alla mera esistenza del termine di decadenza di cui all'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma piuttosto dovuta al mutamento della giurisprudenza, che aveva finito con l'attribuire alla scadenza di quel termine la conseguenza della radicale impossibilità di far valere i loro diritti in giudizio.

Ed infatti, al punto 51 della sentenza Staibano, la stessa Corte EDU avrebbe riconosciuto che la fissazione del termine, non eccessivamente breve, del 15 settembre 2000 risponde alla legittima e condivisibile finalità, di interesse generale, della buona amministrazione della giustizia, attraverso una ripartizione di competenze coerente e razionale tra il giudice civile e quello amministrativo e l'apposizione di limiti temporali certi per incardinare le controversie in materia di pubblico impiego.

Secondo l'INPS, andrebbe quindi data piena continuità al consolidato orientamento della Corte costituzionale, che ha ritenuto legittimo il termine di decadenza prima previsto dall'art. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59) e poi trasfuso nella norma oggi censurata.

1.8.- Si è costituita anche l'Università di Napoli, eccependo innanzitutto l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

Secondo l'Università, con il ricorso per cassazione i ricorrenti non hanno inteso ottenere dalle sezioni unite chiarimenti in ordine alla giurisdizione quanto, piuttosto, un ulteriore grado di giudizio nel merito della controversia, inammissibilmente censurando un asserito error in iudicando.

L'estensione del concetto di limite esterno in chiave dinamica e di effettività della tutela giurisdizionale operata dal rimettente, per quanto suggestiva, non sarebbe condivisibile, «proprio alla luce del costante orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo il quale “l'evoluzione del concetto di giurisdizione nel senso di strumento per la tutela effettiva delle parti non giustifica il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111 Cost., u.c., quando, come nella specie, non si verta in ipotesi di aprioristico diniego di giurisdizione, ma la tutela si assuma negata dal giudice speciale in conseguenza di errori di giudizio che si prospettino dal medesimo commessi in relazione allo specifico caso sottoposto al suo esame (Sez. Un., 16 gennaio 2014, n. 771)” (Cass. Civ., Sez. Un., 29.2.2016, n. 3915)».

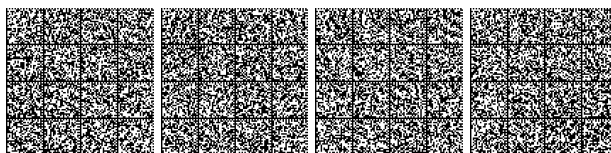
Il ricorso per cassazione, dunque, non essendo stato proposto per motivi attinenti alla giurisdizione, mai denegata, non potrebbe che essere dichiarato inammissibile dal giudice *a quo*, a nulla rilevando l'eventuale sopravvenuta illegittimità costituzionale della norma applicata dal Consiglio di Stato. In altri termini, la questione difetterebbe di rilevanza perché le sezioni unite potrebbero giungere alla definizione del giudizio a prescindere dall'esito della questione di costituzionalità.

1.9.- Nel merito, andrebbe considerato, in primo luogo, che ai medici “gettonati” è stata ampiamente riconosciuta la possibilità di accesso alla giustizia per ottenere il riconoscimento del diritto al versamento dei contributi previdenziali, come sarebbe comprovato dal fatto che molti colleghi dei ricorrenti hanno ottenuto la piena soddisfazione delle loro pretese.

La legittimità della scelta del legislatore di prevedere un termine di decadenza, del resto, sarebbe stata già accertata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 213 del 2005, che ha giustificato tale misura processuale con effetti sostanziali, «in quanto [...] è idonea a prevenire il temuto sovraccarico di entrambi i giudici investiti del contenzioso del pubblico impiego ed idonea, altresì, a realizzare tra di essi un ordinato riparto di tale contenzioso, con l'evitare che per la medesima concreta controversia fosse previsto il succedersi, nel tempo, della giurisdizione di un giudice a quella di un altro giudice».

1.10.- Con memoria depositata fuori termine, si sono costituiti M.C. P. e G. R., parti nel giudizio *a quo*, aderendo alle argomentazioni spese nell'ordinanza di rimessione a sostegno della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata.

1.11.- Con memoria depositata fuori termine l'Università di Napoli ha ulteriormente illustrato le ragioni a sostegno della inammissibilità e non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite.



2.- Con ordinanza iscritta al n. 218 r.o. 2016, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, «nella parte in cui non consente di proporre al G.O. senza incorrere in decadenza, dopo il 15/9/2000, l'azione relativa ai fatti connessi al rapporto di impiego anteriori al 30/6/1998».

2.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- la ricorrente ha riassunto presso il TAR il ricorso proposto davanti al Tribunale di Napoli, che, con sentenza 22 ottobre 2012, n. 281, aveva declinato la giurisdizione in favore del giudice amministrativo, in applicazione del citato art. 69, comma 7;

- la causa ha ad oggetto il risarcimento dei danni subiti per effetto del comportamento della Regione, che avrebbe illegittimamente escluso la ricorrente dal concorso riservato per l'immissione nel ruolo del personale in servizio presso i centri di formazione professionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nonché per la tardiva esecuzione delle sentenze del TAR e del Consiglio di Stato che avevano statuito l'illegittimità di tale esclusione;

- che, infatti, la ricorrente nel giudizio amministrativo previamente instaurato aveva richiesto il riconoscimento del servizio prestato presso l'Ente nazionale ACLI istruzione professionale (ENAIIP) fino al 1982 ovvero la retrodatazione della sua nomina anche a fini economici a far data dal 1° settembre 1986, ma la sua domanda era stata definitivamente rigettata dal Consiglio di Stato con sentenza del 23 marzo 2009, n. 1752, che, in motivazione, aveva tuttavia rilevato come la ritardata assunzione in servizio fosse generatrice di responsabilità per danni.

2.2.- Ciò esposto in punto di fatto, il rimettente ritiene sussistere la propria giurisdizione sulla controversia risarcitoria relativa a fatti inerenti al periodo anteriore al 30 giugno 1998, in quanto comunque collegati al rapporto d'impiego, senonché l'azione sarebbe tardiva ai sensi dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, per come ormai interpretato dalla pacifica giurisprudenza del giudice ordinario e amministrativo.

2.3.- Il TAR Campania deduce poi che le sezioni unite della Corte di cassazione, con ordinanza dell'8 aprile 2016, n. 6891, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000; analogamente ha fatto il TAR Lazio con ordinanza del 26 aprile 2016, n. 4776, riguardante una controversia risarcitoria per infortunio in itinere occorso ad un pubblico dipendente.

Il Tribunale campano reputa quindi necessario rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità della norma citata, «ravvisandone la rilevanza nel presente processo e la non manifesta infondatezza, alla stregua delle enunciazioni contenute nell'ordinanza di remissione delle Sezioni Unite e per contrasto con il medesimo parametro costituzionale dell'art. 117, primo comma, e dell'interposta norma dell'art. 6 della Convenzione EDU».

2.4.- L'applicazione della norma censurata condurrebbe nel caso in esame a dichiarare inammissibile il ricorso, in quanto l'azione è stata proposta oltre il termine del 15 settembre 2000. Secondo il rimettente, sussisterebbe la rilevanza della questione riguardata «sotto l'aspetto dell'individuazione del giudice chiamato a conoscere della controversia».

«In tale prospettiva» si dovrebbe dubitare della legittimità costituzionale della norma in questione, «nella parte in cui stabilisce un effetto decadenziale e non consente di proporre davanti al G.O., dopo il 15 settembre 2000, l'azione relativa a fatti connessi al rapporto di impiego anteriori al 30 giugno 1998».

Così posta, la questione avrebbe «sicura rilevanza» nel processo, in quanto l'illegittimità della norma in tali termini comporterebbe che la cognizione sulla controversia spetterebbe al giudice ordinario e quindi condurrebbe alla necessità per il TAR di sollevare conflitto negativo di giurisdizione ai sensi dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 104 del 2010.

2.5.- In punto di non manifesta infondatezza, il TAR Campania ritiene che la norma - come indicato dalla Cassazione - sia in contrasto con l'art. 6, comma 1, della CEDU, ponendo un ostacolo procedurale che costituisce una sostanziale negazione del diritto invocato ed escludendo un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

La riconduzione a legittimità della disposizione in parola si avrebbe con la devoluzione al giudice ordinario della cognizione delle controversie in questione, per come in principio ritenuto dalla giurisprudenza al fine di «garantire la fruizione della giurisdizione» (si cita l'ordinanza di remissione delle sezioni unite), in linea con la finalità di concentrazione avanti ad un unico giudice sottesa alla riforma recata dal d.lgs. n. 165 del 2001 e in modo da «non coinvolgere troppo a lungo il giudice amministrativo in una giurisdizione ormai perduta» (si cita la sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 21 febbraio 2007, n. 4).

2.6.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 20 ottobre 2016, si è costituita la Regione Campania, che, dopo avere ricostruito i fatti di causa, ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata e la sua non fondatezza.



2.7.- Osserva la Regione Campania che solo nel 2003 e poi nel 2009, con le pronunce del TAR e del Consiglio di Stato, la ricorrente aveva appreso di avere erroneamente impostato la sua iniziativa giurisdizionale: invece di agire per l'accertamento della responsabilità aquiliana, «incorrendo nel termine di prescrizione quinquennale», essa aveva intentato un'azione basata su un titolo «inconfigurabile» (il diritto alla restitutio in integrum mediante retrocostituzione del rapporto di lavoro).

Ciò determinerebbe, secondo l'interveniente, la irrilevanza della questione sollevata, poiché la ricorrente sarebbe carente di interesse all'azione di responsabilità almeno dall'anno 2003, essendosi prescritto il relativo diritto.

La fattispecie concreta metterebbe in evidenza un tardivo esercizio del diritto ascrivibile non già al meccanismo normativo introdotto dal legislatore e sospettato d'incostituzionalità ma «a mere scelte strategico-difensive».

2.8.- Nel merito, la Regione Campania ricorda come la giurisprudenza della Corte costituzionale sia inequivoca nel ritenere che il termine decadenziale previsto dalla norma censurata sia giustificato dall'esigenza di contenere gli effetti potenzialmente pregiudizievole per il regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale prodotti dal trasferimento della giurisdizione dal giudice amministrativo a quello ordinario, ed in ragione dell'ampia discrezionalità del legislatore nel regolare istituti processuali intertemporali; né sarebbe lesiva dell'art. 24 Cost. la previsione di un termine decadenziale di oltre ventisei mesi, certamente non tale da rendere difficoltosa la tutela giurisdizionale.

L'interveniente ricorda anche che la Corte EDU nelle sentenze Mottola e Staibano ha ritenuto la violazione dell'art. 6 della CEDU, in quanto, a seguito di un mutamento giurisprudenziale, «i ricorrenti che avevano adito i giudici amministrativi in buona fede e in un regime giuridico che poteva dare luogo a una pluralità di interpretazioni possibili, sono stati privati della possibilità di reintrodurre i loro ricorsi dinanzi ai tribunali definitivamente individuati come competenti».

Tale non sarebbe il caso di specie, laddove la ricorrente avrebbe «riaggiustato il tiro» a distanza di anni, dopo avere adito nei termini il giudice munito di giurisdizione.

Sotto altro profilo, poi, rispetto all'esigenza di non violare le norme convenzionali sarebbe prevalente quella di tutelare i valori costituzionali sottesi alla norma censurata (artt. 3, 24, 25, 81 e 97 Cost.), compito, questo, rimesso alla Corte costituzionale.

3.- Con ordinanza iscritta al n. 260 r.o. 2016, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, «nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000».

3.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- la ricorrente, dipendente dell'azienda sanitaria locale (ASL) Roma C, il 2 luglio 1997 era rimasta vittima di un incidente stradale al ritorno dal posto di lavoro; essa aveva pertanto adito il giudice del lavoro del Tribunale ordinario di Roma che aveva riconosciuto l'infortunio in itinere, condannando l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) al pagamento di una rendita per malattia professionale, commisurata ad una inabilità permanente del trentadue per cento, oltre interessi e rivalutazione;

- con altro ricorso notificato l'8 luglio 2002 la ricorrente aveva nuovamente adito il medesimo giudice del lavoro, chiedendo la condanna dell'ASL al risarcimento del danno biologico, in quanto effetto dell'inadempimento del datore di lavoro agli obblighi di protezione imposti dall'art. 2087 del codice civile, ma questa volta il giudice adito aveva declinato la giurisdizione in favore di quello amministrativo, in ragione della ritenuta natura contrattuale della responsabilità datoriale;

- la ricorrente aveva quindi adito il TAR Lazio con ricorso notificato il 12 ottobre 2007 e depositato il successivo 8 novembre, deducendo la responsabilità dell'ASL Roma C per averle imposto dei turni massacranti il giorno dell'infortunio e quello precedente, e chiedendo la sua condanna al risarcimento del danno biologico, esistenziale e morale; l'ASL, costituitasi in giudizio, aveva eccepito il difetto di giurisdizione, la prescrizione dei crediti azionati e l'infondatezza della pretesa avversaria per mancanza del nesso di causalità, spiegando comunque domanda di manleva nei confronti della compagnia assicuratrice.

3.2.- In punto di rilevanza, il rimettente deduce di dovere fare applicazione dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, che ha sostituito in termini non innovativi l'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998, poiché il sinistro stradale è avvenuto il 2 luglio 1997, mentre la domanda con cui la ricorrente ha manifestato per la prima volta la sua pretesa risarcitoria è dell'8 luglio 2002, ben oltre il termine di decadenza del 15 settembre 2000.

3.3.- Nel merito, il TAR Lazio ripete le medesime argomentazioni in diritto sviluppate dall'ordinanza di rimesione delle sezioni unite della Corte di cassazione.



3.4.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 5 gennaio 2017, si è costituita A. N., ricorrente nel giudizio *a quo*.

3.5.- In punto di rilevanza, sarebbe evidente, secondo la parte interveniente, che una pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione censurata le consentirebbe di proseguire il giudizio originariamente instaurato presso il giudice ordinario e poi traslato davanti a quello amministrativo.

3.6.- Nel merito, la parte privata ripete le medesime argomentazioni in diritto sviluppate dalle ordinanze di rimessione del TAR Lazio e delle sezioni unite civili della Corte di cassazione.

Considerato in diritto

1.- Le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000», deducendo la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti dell'art. 6, paragrafo I, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione stessa.

La disposizione censurata prevede che «Sono attribuite al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie di cui all'art. 63 del presente decreto, relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998. Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000».

Osserva il rimettente che, in ordine alle controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 iniziate dopo il 15 settembre 2000, si era formato, in principio, un orientamento giurisprudenziale secondo cui esse spettavano alla giurisdizione del giudice ordinario; nel tempo, tuttavia, era prevalso un diverso orientamento sia della Corte di cassazione sia del Consiglio di Stato (avallato dalla Corte costituzionale) che ricollega alla scadenza del termine la radicale impossibilità di fare valere il diritto dinanzi ad un giudice.

La norma censurata, interpretata in questo modo, violerebbe il diritto di accesso a un tribunale, tutelato dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, e il divieto di interferenze illegittime con la proprietà privata posto dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione, come emergerebbe dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo Mottola contro Italia e Staibano ed altri contro Italia del 4 febbraio 2014 (d'ora in avanti: le sentenze Mottola e Staibano), secondo cui la decadenza in questione porrebbe «un ostacolo procedurale che costituisce una sostanziale negazione del diritto invocato» ed escluderebbe «un giusto equilibrio tra interessi pubblici e privati in gioco».

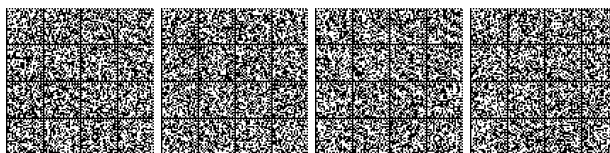
2.- Richiamando l'ordinanza di rimessione delle sezioni unite della Corte di cassazione e ricalcandone la motivazione, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio e il Tribunale amministrativo regionale per la Campania hanno sollevato questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione.

Mentre l'ordinanza del primo, tuttavia, reca un identico petitum e gli stessi parametri interposti della questione sollevata dalle sezioni unite, il secondo censura l'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, «nella parte in cui non consente di proporre al G.O. senza incorrere in decadenza, dopo il 15/9/2000, l'azione relativa ai fatti connessi al rapporto di impiego anteriori al 30/6/1998», e solo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

3.- In considerazione della parziale identità di oggetto e dei parametri evocati, nonché delle argomentazioni addotte a sostegno della loro violazione, i giudizi vanno riuniti per essere decisi congiuntamente.

4.- In via preliminare deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione delle parti private M.C. P. e G. R. nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 107 del 2016.

Essa, infatti, è intervenuta in data 9 novembre 2017, oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ossia venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale* (tra le molte, sentenze n. 102 del 2016, n. 220 e n. 128 del 2014; ordinanza allegata alla sentenza n. 173 del 2016), avvenuta, nel caso di specie, il 1° giugno 2016.



5.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite della Corte di cassazione è inammissibile.

6.- Il rimettente, in punto di motivazione sulla rilevanza, ricorda che è principio consolidato nella propria giurisprudenza che il sindacato esercitato dalla Corte di cassazione sulle decisioni rese dal Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 362, primo comma, del codice di procedura civile e dell'art. 110 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), è consentito solo ove si richieda l'accertamento dell'eventuale sconfinamento dai limiti esterni della giurisdizione, per il riscontro di vizi che riguardano l'essenza della funzione giurisdizionale e non il modo del suo esercizio, restando, invece, escluso ogni sindacato sui limiti interni, cui attengono gli errores in iudicando o in procedendo.

Secondo questo orientamento, pertanto, i motivi deducibili in questa sede riguarderebbero solo le ipotesi in cui si prospetti la violazione dell'ambito della giurisdizione in generale - per essere stata esercitata nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, oppure, al contrario negata sull'erroneo presupposto che la domanda non possa formare oggetto in modo assoluto di funzione giurisdizionale (cosiddetto rifiuto di giurisdizione) - o l'aver pronunciato su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, oppure l'aver negato la propria giurisdizione nell'erroneo convincimento che appartenga ad altro giudice (cosiddetto diniego di giurisdizione).

Il rimettente, tuttavia, aggiunge che (negli ultimi anni) si è andato affermando nella sua giurisprudenza una interpretazione "evolutive" e "dinamica" del concetto di giurisdizione, che gli consentirebbe di sindacare non solo le norme che individuano «i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale», ma anche quelle che stabiliscono «le forme di tutela» attraverso cui la giurisdizione si estrinseca.

Questo concetto lato di giurisdizione sarebbe stato utilizzato per cassare una sentenza del Consiglio di Stato che aveva interpretato le norme di diritto interno in termini contrastanti con il diritto dell'Unione europea, per come acclarato da una pronuncia della Corte di giustizia successivamente intervenuta.

Il caso di specie sarebbe analogo a quest'ultimo, con la particolarità che, trattandosi di norme convenzionali, solo sollevando la questione di costituzionalità si eviterebbe che la sentenza gravata espliciti effetti contrastanti con le norme sovranazionali cui lo Stato italiano è tenuto a dare applicazione.

Ad avviso del rimettente, la situazione in esame rientrerebbe, inoltre, in uno di quei casi estremi in cui il giudice amministrativo adotta una decisione «anomala o abnorme», omettendo l'esercizio del potere giurisdizionale per errores in iudicando o in procedendo che danno luogo al superamento dei limiti esterni e diventano sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione.

7.- Il Policlinico dell'Università degli studi di Napoli Federico II (d'ora in avanti: l'Università di Napoli) e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) hanno eccepito, invece, il difetto di rilevanza della questione sollevata, perché il ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione celerebbe, in realtà, un inammissibile ricorso per violazione di legge, non sindacabile dalla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo ed ottavo comma, Cost.: i ricorrenti non avrebbero inteso ottenere dalle sezioni unite una statuizione sulla giurisdizione quanto, piuttosto, un ulteriore grado di giudizio, censurando un asserito error in iudicando.

L'estensione del concetto di limite esterno in chiave "dinamica" e di effettività della tutela giurisdizionale operata dal rimettente non sarebbe condivisibile, anche alla luce del costante orientamento della stessa Corte di cassazione, secondo cui l'evoluzione del concetto di giurisdizione non giustifica il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., quando, come nella specie, non si verta in ipotesi di aprioristico diniego di giurisdizione, ma la tutela si assuma negata dal giudice speciale in conseguenza di errori di giudizio commessi in relazione allo specifico caso sottoposto al suo esame.

Secondo l'INPS, poi, non sarebbe comunque configurabile, nel caso di specie, una decisione «anomala o abnorme».

8.- Questa Corte è dunque chiamata a verificare, su specifica eccezione delle parti costituite nel giudizio incidentale, l'affermazione delle sezioni unite (come organo regolatore della giurisdizione e non nell'esercizio della funzione nomofilattica) circa la sussistenza di un motivo di ricorso inerente alla giurisdizione, quale presupposto della legittima instaurazione del giudizio *a quo*.

9.- La verifica deve essere operata tenendo presente che nella specie non si tratta di un'ordinaria questione di giurisdizione, avente ad oggetto la natura della situazione giuridica soggettiva azionata, ma l'interpretazione ed applicazione di norme costituzionali, e in particolare del comma ottavo dell'art. 111 Cost.

La questione rientra, dunque, nella competenza naturale di questa Corte, quale interprete ultimo delle norme costituzionali e - nella specie - di quelle che regolano i confini e l'assetto complessivo dei plessi giurisdizionali.

10.- L'eccezione è fondata.



11.- La tesi che il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall'ottavo comma dell'art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, comprenda anche il sindacato su erroes in procedendo o in iudicando non può qualificarsi come una interpretazione evolutiva, poiché non è compatibile con la lettera e lo spirito della norma costituzionale.

Quest'ultima attinge il suo significato e il suo valore dalla contrapposizione con il precedente comma settimo, che prevede il generale ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici, contrapposizione evidenziata dalla specificazione che il ricorso avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i «soli» motivi inerenti alla giurisdizione.

Ne consegue che deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione di tali motivi che, sconfinando dal loro ambito tradizionale, comporti una più o meno completa assimilazione dei due tipi di ricorso.

In una prospettiva di sistema, poi, la ricostruzione operata dal rimettente, parificando i due rimedi, mette in discussione la scelta di fondo dei Costituenti dell'assetto pluralistico delle giurisdizioni.

12.- La corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost. e il suo ruolo determinante, ai fini della posizione costituzionale del giudice amministrativo e di quello contabile nel concerto delle giurisdizioni, sono stati messi chiaramente in luce da questa Corte.

Con la sentenza n. 204 del 2004 si è infatti rilevato che l'unità funzionale non implica unità organica delle giurisdizioni, e che i Costituenti hanno ritenuto di dover tener fermo l'assetto precostituzionale, assetto che vedeva attribuita al giudice amministrativo la cognizione degli interessi legittimi e, nei casi di giurisdizione esclusiva, dei diritti soggettivi ad essi inestricabilmente connessi.

Nella stessa sentenza si è osservato come dai lavori dell'Assemblea Costituente emerga chiaramente che ciò comporta l'esclusione della «soggezione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti al controllo di legittimità della Corte di cassazione» e la sua limitazione «al solo "eccesso di potere giudiziario", coerentemente alla "unità non organica, ma funzionale di giurisdizione, che non esclude, anzi implica, una divisione dei vari ordini di giudici in sistemi diversi, in sistemi autonomi, ognuno dei quali fa parte a sé" (così Mortati, seduta pomeridiana del 27 novembre 1947)».

Con la sentenza n. 77 del 2007, poi, occupandosi della *translatio iudicii*, questa Corte ha aggiunto che «perfino il supremo organo regolatore della giurisdizione, la Corte di cassazione, con la sua pronuncia può soltanto, a norma dell'art. 111, comma ottavo, Cost., vincolare il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a ritenersi legittimati a decidere la controversia, ma certamente non può vincolarli sotto alcun profilo quanto al contenuto (di merito o di rito) di tale decisione».

13.- Di tutto ciò è consapevole anche la giurisprudenza maggioritaria delle stesse sezioni unite, la quale continua ad affermare che «Il cattivo esercizio della propria giurisdizione da parte del giudice, che provveda perché investito di essa e, dunque, ritenendo esistente la propria giurisdizione e, tuttavia, nell'esercitarla, applichi regole di giudizio che lo portino a negare tutela alla situazione giuridica azionata, si risolve soltanto nell'ipotetica commissione di un errore all'interno di essa»; e che, «poiché la distinzione fra la giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali ha come implicazione necessaria che ciascuna giurisdizione si eserciti con l'attribuzione all'organo di vertice interno al plesso giurisdizionale del controllo e della statuizione finale sulla correttezza in iure ed in facto di tutte le valutazioni che sono necessarie per decidere sulla controversia, salvo quelle che implicino negazione astratta della tutela giurisdizionale davanti alla giurisdizione speciale ed a qualsiasi giurisdizione (rifiuto) oppure alla negazione della giurisdizione accompagnino l'indicazione di altra giurisdizione (diniego), non è possibile prospettare che, fuori di tali due casi, il modo in cui tale controllo viene esercitato dall'organo di vertice della giurisdizione speciale, se anche si sia risolto in concreto nel negare erroneamente tutele alla situazione giuridica azionata, sia suscettibile di controllo da parte delle Sezioni Unite» (Corte di cassazione, sezioni unite, 6 giugno 2017, n. 13976; nello stesso senso, tra le più recenti, sezioni unite, 19 settembre 2017, n. 21617; 29 marzo 2017, n. 8117).

14.- L'opposto filone giurisprudenziale, del resto, argomenta la sua tesi sulla base di considerazioni che sono o prive di fondamento o estranee ad una questione qualificabile come propriamente di giurisdizione, e cioè richiamando principi fondamentali quali la primazia del diritto comunitario, l'effettività della tutela, il giusto processo e l'unità funzionale della giurisdizione.

Privo di fondamento è il riferimento a quest'ultimo principio, attese le opposte conclusioni - già evidenziate - cui è giunta questa Corte circa la non coincidenza fra unità funzionale e unità organica.

Quanto all'effettività della tutela e al giusto processo, non c'è dubbio che essi vadano garantiti, ma a cura degli organi giurisdizionali a ciò deputati dalla Costituzione e non in sede di controllo sulla giurisdizione.



Né l'allargamento del concetto di giurisdizione può essere giustificato dalla presunta eccessiva espansione delle ipotesi di giurisdizione esclusiva, poiché esse, come è noto, sono state da questa Corte contenute nei limiti tracciati dalla Costituzione (sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004); d'altro canto, «è la stessa Carta costituzionale a prevedere che siano sottratte al vaglio di legittimità della Corte di cassazione le pronunce che investono i diritti soggettivi nei confronti dei quali, nel rispetto della "particolarità" della materia nel senso sopra chiarito, il legislatore ordinario prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» (sentenza n. 204 del 2004).

14.1.- L'intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell'Unione o della CEDU, non essendo peraltro chiaro, nell'ordinanza di rimessione e nella stessa giurisprudenza ivi richiamata, se ciò valga sempre ovvero solo in presenza di una sentenza sopravvenuta della Corte di giustizia o della Corte di Strasburgo. In ogni caso, ancora una volta, viene ricondotto al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità (sia pure particolarmente qualificata), motivo sulla cui estraneità all'istituto in esame non è il caso di tornare.

Rimane il fatto che, specialmente nell'ipotesi di sopravvenienza di una decisione contraria delle Corti sovranazionali, il problema indubbiamente esiste, ma deve trovare la sua soluzione all'interno di ciascuna giurisdizione, eventualmente anche con un nuovo caso di revocazione di cui all'art. 395 cod. proc. civ., come auspicato da questa Corte con riferimento alle sentenze della Corte EDU (sentenza n. 123 del 2017).

15.- L'«eccesso di potere giudiziario», denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l'avvento della Costituzione, va riferito, dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici.

16.- Il concetto di controllo di giurisdizione, così delineato nei termini puntuali che ad esso sono propri, non ammette soluzioni intermedie, come quella pure proposta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui la lettura estensiva dovrebbe essere limitata ai casi in cui si sia in presenza di sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero di uno "stravolgimento", a volte definito radicale, delle "norme di riferimento".

Attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive.

17.- Alla stregua del così precisato ambito di controllo sui "limiti esterni" alla giurisdizione non è consentita la censura di sentenze con le quali il giudice amministrativo o contabile adotti una interpretazione di una norma processuale o sostanziale tale da impedire la piena conoscibilità del merito della domanda.

Ne consegue, nel caso di specie, l'inammissibilità della questione sollevata per difetto di rilevanza, in ragione della mancanza di legittimazione del giudice *a quo*.

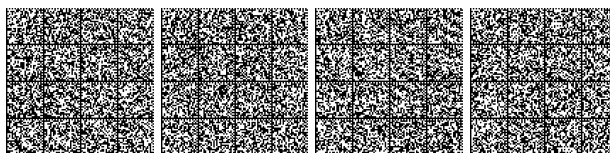
18.- Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Campania è inammissibile.

A differenza della Corte di cassazione, il Tribunale amministrativo non invoca un'ablazione (parziale) della disposizione censurata, ma una pronuncia additiva che attribuisca al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie relative al rapporto di pubblico impiego (anche) per fatti anteriori al 30 giugno 1998 proposte dopo il 15 settembre del 2000.

Il rimettente, tuttavia, nel motivare le ragioni della richiesta, si limita ad affermare che essa sarebbe in linea con la finalità di concentrazione avanti ad un unico giudice - finalità sottesa alla riforma recata dal d.lgs. n. 165 del 2001 - e con la esigenza di non coinvolgere troppo a lungo il giudice amministrativo in una giurisdizione ormai perduta.

La scarsa motivazione nulla dice sul perché l'addizione invocata sia considerata costituzionalmente obbligata, specie ove si consideri che la giurisdizione che si vorrebbe attribuire al giudice ordinario riguarderebbe anche fatti relativi al rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione per il periodo anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quando, cioè, quel rapporto era ancora pienamente pubblicistico e quindi notoriamente contrassegnato anche e soprattutto da posizioni di interesse legittimo, che così verrebbero distratte dal giudice naturale, che è quello amministrativo (sentenza n. 140 del 2007).

19.- La questione di costituzionalità sollevata dal TAR Lazio non è fondata.



20.- L'assunto da cui muove il rimettente, secondo cui l'art. 69, comma 7, nel prevedere la decadenza dall'azione, si pone in contrasto con i parametri interposti, come acclarato dalle sentenze Mottola e Staibano, e, per questa via, con l'art. 117, primo comma, Cost., non è corretto.

20.1.- Come già rilevato da questa Corte, le sentenze della Corte EDU «hanno accertato, in primo luogo, la violazione del diritto dei ricorrenti all'equo processo, non essendo stato loro consentito, in concreto, di accedere a un tribunale, dal momento che il termine dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima interpretato dalla giurisprudenza come termine di proponibilità dell'azione davanti al giudice amministrativo con salvezza di azione davanti al giudice ordinario, è stato poi ritenuto termine di decadenza sostanziale. Secondo la Corte EDU, il mutamento di indirizzo giurisprudenziale (e non il termine previsto dalla norma, “finalizzato alla buona amministrazione della giustizia” e “in sé non eccessivamente breve”) ha impedito ai ricorrenti di ottenere tutela, nonostante avessero “adito i tribunali amministrativi in completa buona fede e sulla base di un'interpretazione plausibile delle norme sulla ripartizione delle competenze”» (sentenza n. 123 del 2017).

Sempre secondo la Corte di Strasburgo, in base a quest'ultima interpretazione - secondo cui l'art. 69, comma 7, non pone una decadenza dall'azione ma è un mero spartiacque temporale tra le giurisdizioni - i ricorrenti che avessero adito erroneamente il giudice amministrativo avrebbero potuto «riassumere» o proseguire il giudizio davanti al giudice ordinario; a seguito di un «mutamento giurisprudenziale», tuttavia, il Consiglio di Stato avrebbe impedito ai ricorrenti «di godere di questa importante tutela».

20.2.- Non è inopportuno rilevare, innanzitutto, come una più completa ricostruzione del panorama giurisprudenziale interno possa far dubitare che nel caso che ha dato origine alle sentenze Mottola e Staibano vi sia stata davvero la “sorpresa” della buona fede dei ricorrenti su cui esse poggiano.

Le pronunce in questione sembrano ignorare, infatti, che la giurisprudenza della Corte di cassazione, quanto meno dal 2001 (sezioni unite civili, 27 marzo 2001, n. 139; 4 giugno 2002, n. 8089; 30 gennaio 2003, n. 1511; 3 maggio 2005, n. 9101; 3 novembre 2005, n. 21289; 27 febbraio 2013, n. 4846; 30 settembre 2014, n. 20566), afferma che l'art. 69, comma 7, non pone una questione di riparto di giurisdizione ma di decadenza dall'azione, con la conseguenza che il giudice regolatore della giurisdizione ha sempre escluso la cognizione del giudice ordinario sulle controversie in esame.

Tale incompleta ricostruzione del quadro giurisprudenziale interno sarebbe dovuta, secondo l'Università di Napoli, che lamenta di non aver potuto prendere parte al processo convenzionale, ad una carente esposizione dei fatti ad opera dello Stato italiano, unica parte (oltre ai ricorrenti) nel giudizio davanti alla Corte EDU (il serio problema della mancata partecipazione dei terzi a tale giudizio è già stato messo in luce da questa Corte con la citata sentenza n. 123 del 2017).

20.3.- In ogni caso, quello che non è in discussione nelle sentenze della Corte EDU è la coerenza della norma censurata dai rimettenti con i parametri convenzionali, poiché essa, di per sé, fissa un termine ispirato ad una finalità legittima e (più *che*) ragionevole, il che, evidentemente, esclude anche la sua illegittimità costituzionale.

Del resto, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, sollevate sulla base di diversi parametri interni - nella sostanza coincidenti con quelli convenzionali invocati dal rimettente - sono state sempre rigettate da questa Corte (ordinanze n. 197 del 2006, n. 328 e n. 213 del 2005, n. 214 del 2004).

L'assunto da cui muove la Corte EDU - e cioè l'effetto sorpresa derivante dal mutamento giurisprudenziale nell'interpretazione della norma - potrebbe condurre, semmai, sussistendone i presupposti, all'applicazione dell'istituto della rimessione in termini per errore scusabile, attualmente disciplinato dall'art. 37 del d.lgs. n. 104 del 2010, ai sensi del quale «il giudice può disporre anche d'ufficio la rimessione in termini in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180006

N. 7

Ordinanza 22 novembre 2017 - 18 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto di citazione a giudizio - Contenuto.

– Codice di procedura penale, art. 552, comma 1, lettera *f*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

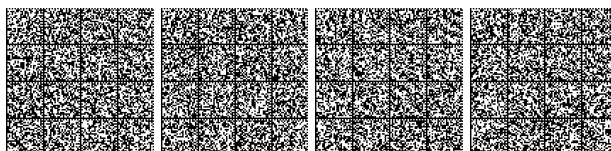
Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Spoleto, nel procedimento penale a carico di M. S. e altri, con ordinanza del 23 febbraio 2016, e dal Tribunale ordinario di Pistoia, nel procedimento penale a carico di K. Z. e altro, con ordinanza del 4 novembre 2016, rispettivamente iscritte al n. 204 del registro ordinanze 2016 e al n. 28 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2017.



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

udito nella camera di consiglio del 22 novembre 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Spoleto, in composizione monocratica, con ordinanza del 23 febbraio 2016 (r.o. n. 204 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che all'[i]mputato venga dato [a]vviso anche della facoltà di richiedere tempestivamente la sospensione del procedimento con messa alla prova ex art. 464 bis C.p.p.»;

che il giudice *a quo* premette di essere investito del procedimento penale nei confronti di tre persone imputate dei reati di cui agli artt. 44, comma 1, lettera *b*), 71 e 95 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*) «come meglio descritti e circostanziati nel Decreto di citazione a giudizio del 13.8.2015»;

che nell'udienza del 2 febbraio 2016 il difensore di uno degli imputati ha chiesto che fossero sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), cod. proc. pen., in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost., «nella parte in cui [...] non prevede che nel Decreto di citazione a giudizio venga dato [a]vviso all'imputato della facoltà di richiedere, fra l'altro, di avvalersi dell'istituto della [m]essa alla [p]rova ex art. 464 bis cpp prima della dichiarazione di apertura del dibattimento»;

che secondo il giudice *a quo* le questioni sarebbero rilevanti, perché, se accolte, comporterebbero la declaratoria di nullità del decreto di citazione a giudizio, e non manifestamente infondate;

che l'istituto della messa alla prova integrerebbe un nuovo procedimento speciale, alternativo al dibattimento, la cui richiesta deve essere formulata «entro limiti temporali e processuali ben definiti e tali da rendere immediatamente inammissibile la stessa ove tardivamente proposta»;

che l'art. 552, comma 1, lettera *f*), cod. proc. pen. prescrive, a pena di nullità, che il decreto di citazione a giudizio contenga «l'avviso che, qualora ne ricorrano i presupposti, l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, può presentare le richieste previste dagli articoli 438 e 444 ovvero presentare domanda di oblazione»;

che tale avviso dovrebbe «necessariamente far riferimento anche alla facoltà di formulare richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova sulla base del nuovo art. 464 bis Cpp»;

che, in caso contrario, sarebbe «menomata [...] l'effettività del diritto alla [d]ifesa dell'[i]mputato costituzionalmente garantito»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate;

che le questioni sarebbero inammissibili, in quanto «non è dato sapere, dal tenore del provvedimento del Giudice, se l'udienza del 2.2.2016 fosse la prima udienza e se fosse stato già dichiarato aperto il dibattimento»;

che inoltre secondo l'Avvocatura dello Stato «la fattispecie di cui è questione [...] è [...] sostanzialmente diversa» da quella oggetto della sentenza n. 201 del 2016 di questa Corte, perché il termine ultimo per presentare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova coincide con la dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, «cadendo, pertanto, nei preliminari della udienza dibattimentale, a partecipazione necessaria, nel corso della quale l'imputato è obbligatoriamente assistito dal difensore»;

che il Tribunale ordinario di Pistoia, in composizione monocratica, con ordinanza del 4 novembre 2016 (r.o. n. 28 del 2017), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), cod. proc. pen.;

che il giudice *a quo* premette che gli imputati sono stati citati a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «per non aver fornito documenti ad un controllo dei CC nell'ottobre 2013»;



che il difensore degli imputati ha chiesto che fossero sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), cod. proc. pen., in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio «contenga anche il richiamo alla possibilità di aderire alla richiesta di messa alla prova»;

che secondo il giudice *a quo* le questioni sarebbero rilevanti perché «dal decreto di citazione a giudizio contenuto nel fascicolo emerge l'assenza, nel caso di specie, dell'avviso di poter richiedere il nuovo istituto della messa alla prova, istituto ammissibile perché si verte in uno dei casi di cui all'art. 168 bis cp.»;

che, insomma, «a fronte dell'astratta possibilità per l'imputato di accedere all'istituto della messa alla prova», non gli è stato dato alcun avviso in tal senso, in violazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito;

che le questioni sarebbero altresì non manifestamente infondate in riferimento al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.;

che l'art. 168-bis del codice penale ha riconosciuto la possibilità di sospensione del procedimento con messa alla prova, «con possibile esito positivo di estinzione del reato, esattamente come nel caso di oblazione»;

che nel rispetto del principio di uguaglianza dovrebbe pertanto essere previsto «che all'imputato sia dato avviso della possibilità di chiedere la messa alla prova esattamente allo stesso modo in cui gli è dato, dalla legge nell'attuale formulazione, avviso della possibilità di accedere all'oblazione», anche perché per entrambi gli istituti sono previsti «lo stesso termine di decadenza e [...] una serie di attività extra-processuali effettuate personalmente dall'imputato o a mezzo di Procuratore speciale»;

che la norma censurata violerebbe, inoltre, l'art. 24 Cost., in quanto «il diritto di difesa impone la conoscenza, da parte dell'imputato, delle sanzioni in cui può incorrere e di tutti i mezzi processuali di cui può disporre, conoscenza [...] impossibile, mancando appunto l'avviso su uno degli istituti che permettono l'estinzione del reato»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate;

che le questioni sarebbero inammissibili, in quanto «non è dato sapere, dal tenore del provvedimento del Giudice, se nel momento in cui ha adottato l'ordinanza di cui è questione si fosse nella prima udienza e se fosse stato già dichiarato aperto il dibattimento»;

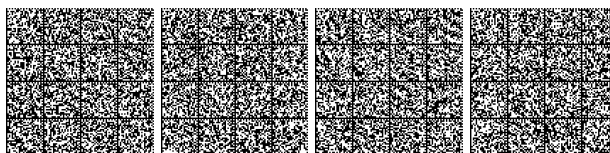
che il giudice rimettente, inoltre, avrebbe potuto interpretare «la normativa ritenendo eventualmente sussistente la necessità di una rimessione degli atti al P.M. [...] anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 141 bis, disp. att. c.p.p.»;

che «la fattispecie di cui è questione [...] è [...] sostanzialmente diversa» da quella oggetto della sentenza n. 201 del 2016 di questa Corte, perché il termine ultimo per presentare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova coincide con la dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, «cadendo, pertanto, nei preliminari della udienza dibattimentale, a partecipazione necessaria, nel corso della quale l'imputato è obbligatoriamente assistito dal difensore».

Considerato che il Tribunale ordinario di Spoleto e il Tribunale ordinario di Pistoia hanno sollevato, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera *f*), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che all'imputato venga dato avviso anche della facoltà di richiedere tempestivamente la sospensione del procedimento con messa alla prova ex art. 464-bis cod. proc. pen.;

che le questioni sollevate dai due indicati tribunali sono analoghe e devono perciò essere riunite;

che l'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Spoleto non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo*, limitandosi ad indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono i reati contestati agli imputati, «come meglio descritti e circostanziati nel Decreto di citazione a giudizio del 13.8.2015», senza neppure riportare i relativi capi di imputazione;



che sotto questo aspetto le questioni sollevate da tale giudice sono manifestamente inammissibili per omessa descrizione della fattispecie concreta e conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza (*ex multis*, ordinanze n. 210 e n. 46 del 2017);

che, inoltre, come è stato rilevato dall'Avvocatura dello Stato, entrambe le ordinanze di rimessione non hanno specificato se nell'udienza in cui sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale fosse già stata dichiarata l'apertura del dibattimento e se gli imputati avessero manifestato la volontà di richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che ai sensi dell'art. 182, comma 1, cod. proc. pen. la nullità del decreto di citazione a giudizio non può essere eccepita da chi non ha interesse all'osservanza della disposizione violata;

che i rimettenti avrebbero dovuto precisare se era avvenuta l'apertura del dibattimento, che avrebbe precluso agli imputati la possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che vi sono elementi per ritenere che in entrambi i casi tale apertura non fosse ancora avvenuta;

che solo l'imputato nei cui confronti si sia verificata la preclusione conseguente all'apertura del dibattimento, e che abbia l'intenzione di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova, può aver interesse alla declaratoria di nullità del decreto di citazione a giudizio che non contenga l'avvertimento relativo a tale facoltà;

che l'insufficiente descrizione della fattispecie processuale, e in particolare dello stato in cui si trovava il giudizio, impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza e rende le questioni manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 210 del 2017 e n. 237 del 2016).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 552, comma 1, lettera f), del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Spoleto e dal Tribunale ordinario di Pistoia, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

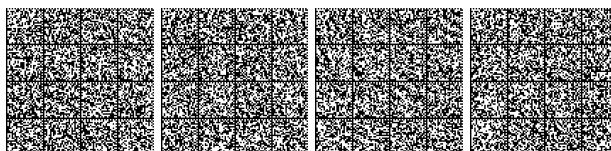
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 8

Ordinanza 6 dicembre 2017 - 18 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio di opposizione a decreto penale di condanna - Competenza del giudice per le indagini preliminari.

– Codice di procedura penale, art. 464.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

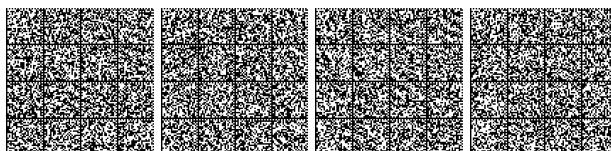
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 464 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Venezia nel procedimento penale a carico di D. C. e altro, con ordinanza del 19 maggio 2016, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 19 maggio 2016 (r.o. n. 161 del 2016), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Venezia ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 464 del codice di procedura penale, in riferimento all'art. 25, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui, in sede di opposizione a decreto penale di condanna, attribuisce al giudice per le indagini preliminari, anziché al tribunale in composizione monocratica, la competenza «alla celebrazione dei riti alternativi e alla emissione del decreto di [giudizio immediato]», per i reati per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio;

che il rimettente riferisce di avere emesso, su richiesta del pubblico ministero, un decreto penale di condanna per un reato a citazione diretta e che, in seguito all'opposizione degli imputati, con contestuale richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., il giudice *a quo*, in applicazione dell'art. 464, comma 1, cod. proc. pen., e previa acquisizione del consenso del pubblico ministero al patteggiamento, ha fissato l'udienza ai fini della celebrazione del rito alternativo;



che la disposizione censurata disciplina il giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale di condanna;

che il rimettente dubita che l'attribuzione normativa della competenza a pronunciarsi sulla domanda di applicazione della pena al giudice per le indagini preliminari, anziché al tribunale in composizione monocratica, sia conforme al principio di precostituzione per legge del giudice naturale, enunciato dall'art. 25, primo comma, Cost., nei casi in cui il reato sia a citazione diretta, e non debba pertanto svolgersi l'udienza preliminare;

che il giudice *a quo*, preso atto della «indiscussa» interpretazione dell'art. 464 cod. proc. pen. nel senso di attribuire al giudice per le indagini preliminari la competenza a celebrare il rito alternativo, dubita che sia lesa l'art. 25, primo comma, Cost., perché «[l]a scelta meramente discrezionale del PM di esercitare l'azione penale con la richiesta di emissione di [d]ecreto [p]enale di condanna, anziché col rito ordinario della citazione diretta a giudizio, ottiene l'effetto di fare celebrare i riti alternativi al Gip»;

che la «piena discrezionalità» di cui godrebbe il pubblico ministero, nella scelta tra procedere con la richiesta di decreto penale di condanna o con la citazione diretta a giudizio, comporterebbe parimenti la prerogativa di individuare il giudice competente a celebrare i riti alternativi, ovvero il giudice per le indagini preliminari nel primo caso, e il tribunale in composizione monocratica nel secondo;

che sarebbe perciò necessario accogliere la questione, con conseguente trasmissione degli atti da parte del giudice per le indagini preliminari rimettente al tribunale in composizione monocratica, al fine di decidere sulla domanda di applicazione della pena;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, e, nel merito, infondata;

che l'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione, perché il rimettente non ha censurato l'art. 557 cod. proc. pen., che sarebbe la disposizione applicabile nel caso di specie, in quanto relativa al procedimento per decreto per i reati a citazione diretta;

che, inoltre, il rimettente, pur dando atto della possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme, non vi avrebbe dato corso, come invece sarebbe stato suo dovere;

che oggetto della questione di legittimità costituzionale, infine, non sarebbe una disposizione normativa, ma la «interpretazione giurisprudenziale della stessa»;

che nel merito l'Avvocatura dello Stato osserva che la scelta del pubblico ministero tra richiesta di decreto penale e citazione diretta a giudizio «è espressione della discrezionalità che caratterizza la funzione giudiziaria», e nel primo caso si manifesta comunque con una «richiesta motivata, soggetta al vaglio del giudice» e da quest'ultimo rigettabile ai sensi dell'art. 459, comma 3, cod. proc. pen.;

che il giudice competente sarebbe perciò stato individuato, in conformità all'art. 25, primo comma, Cost., «sulla base di criteri generali prestabiliti dalla legge».

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Venezia ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 464 del codice di procedura penale, in riferimento all'art. 25, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui, in caso di opposizione a decreto penale di condanna, attribuisce al giudice per le indagini preliminari, anziché al tribunale in composizione monocratica, la competenza «alla celebrazione dei riti alternativi e alla emissione del decreto di [giudizio immediato]», per i reati per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio;

che a parere del giudice *a quo* il principio di precostituzione per legge del giudice naturale sarebbe violato, perché la competenza del giudice per le indagini preliminari dipenderebbe dalla scelta arbitraria del pubblico ministero di esercitare l'azione penale con la richiesta del decreto penale di condanna, anziché con il decreto di citazione a giudizio;

che, infatti, nel primo caso la competenza è del giudice per le indagini preliminari, mentre nel secondo spetta al tribunale in composizione monocratica (art. 555, comma 2, cod. proc. pen.);



che il rimettente deve decidere su una domanda di applicazione della pena, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., proposta con l'opposizione a un decreto penale di condanna, in relazione a un reato per il quale è prevista la citazione diretta a giudizio (art. 550 cod. proc. pen.);

che per tale ipotesi l'art. 557 cod. proc. pen. attribuisce la competenza a provvedere al giudice per le indagini preliminari al quale è rivolta l'opposizione;

che tale disposizione costituisce norma speciale relativa al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica;

che essa pertanto va applicata in luogo della normativa contenuta nei libri del codice che precedono l'ottavo (art. 549 cod. proc. pen.);

che l'art. 464 cod. proc. pen., censurato dal rimettente e relativo al giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale di condanna, è contenuto nel sesto libro del codice e non trova applicazione nel giudizio con citazione diretta, per quanto concerne la competenza a definire il rito alternativo, perché tale competenza è attribuita al giudice per le indagini preliminari direttamente dall'art. 557 cod. proc. pen., che non forma oggetto di censura;

che, a causa della aberratio ictus in cui è incorso il rimettente (*ex plurimis*, ordinanza n. 182 del 2016), l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato è fondata;

che per tale ragione la questione è manifestamente inammissibile, restando assorbiti gli ulteriori profili di inammissibilità.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 464 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 25, primo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Venezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 92

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 dicembre 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Piano regionale di gestione dei rifiuti - Criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti - Misure di intervento in caso di inosservanza delle prescrizioni relative all'autorizzazione unica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), artt. 13, 15, comma 4, e 23.

Ricorso ex art. 127 costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80124030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Nei confronti della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia a Statuto speciale, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli. 13, 15 comma 4 e 23 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 34 del 20 ottobre 2017 pubblicata nel BUR n. 42 del 25 ottobre 2017 recante: «Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare» giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 18 dicembre 2017.

Con la legge regionale n. 34 del 25 ottobre 2017 indicata in epigrafe, che consta di 40 articoli, recante – Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare – la Regione Friuli Venezia Giulia a statuto speciale ha dettato disposizioni «..in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) disciplina la gestione dei rifiuti sul territorio regionale favorendo la riduzione della produzione e assicurando le più alte garanzie di protezione dell'ambiente e di tutela di salute dei cittadini» (art. 1).

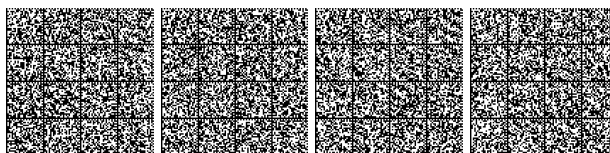
È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare nei seguenti

MOTIVI

Occorre premettere che la legge regionale, recante una disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare, eccede dalle competenze riconosciute alla Regione Friuli Venezia Giulia dallo Statuto speciale di autonomia (l.c. n. 1/1963), con particolare riferimento agli articoli 13, 15, comma 4, e 23 norme che si pongono in contrasto, rispettivamente, con gli articoli 13, 94 e 208, comma 13, del decreto legislativo n. 152 del 2006, eccedendo, pertanto, dai limiti di cui all'art. 4 (1), comma primo, dello Statuto di autonomia, risultando invasive della competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La norma statutaria richiamata, infatti, non attribuisce alla Regione competenze in materia e, secondo la costante giurisprudenza costituzionale la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente ed eco-

(1) In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: 1) ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto; ((1-bis) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;)) 2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale; 3) caccia e pesca; 4) usi civici; 5) impianto e tenuta dei libri fondiari; 6) industria, e commercio; 7) artigianato; 8) mercati e fiere; 9) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale; 10) turismo e industria alberghiera; 11) trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale; 12) urbanistica; 13) acque minerali e termali; 14) istituzioni culturali, ricreative e sportive: musei e biblioteche di interesse locale e regionale.



sistema» riservata in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato *ex multis* sentenze n. 34 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010 e n. 91 e n. 10 del 2009) affermandosi che «la tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che pertanto le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina delle Regioni anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza essendo ad essa consentito eventualmente di incrementare i livelli di tutela ambientale senza compromettere il punto di equilibrio di esigenze contrapposte»(sentenza n. 300 del 2013).

1) L'art. 13 della legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 34 del 20 ottobre 2017 viola l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione con riferimento all'art. 13 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

L'art. 13 rubricato – procedimento di formazione, adozione e approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti – definisce il procedimento nel seguente modo «In attuazione dell'art 199 comma 1 del decreto legislativo n. 152/2006 e in applicazione delle disposizioni relative alle procedura di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica e al processo di valutazione ambientale strategica, la struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti provvede alla predisposizione del Piano considerando le indicazioni elaborate dal forum dell'economia circolare di cui all'art. 4. Il progetto di piano munito del relativo rapporto ambientale e delle sintesi non tecnica è adottato dalla Giunta Regionale.».

Il procedimento di approvazione del Piano regionale di approvazione dei rifiuti così descritto non è coerente con le disposizioni di cui al Titolo II della Parte Seconda del decreto legislativo n. 152/2006, in quanto non introduce, all'interno del procedimento, tutte le necessarie e simultanee fasi di redazione del Rapporto ambientale di valutazione di impatto strategico VAS previste dalla normativa statale e comunitaria in materia.

In particolare, sebbene nella legge in esame si faccia esplicito richiamo alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 152/2006, la norma in esame regola il procedimento di adozione del Piano escludendo la fase di valutazione e di consultazione preliminare, come prevista dall' art. 13, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, ai sensi del quale «Sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma, il proponente e/o l'autorità procedente entrano in consultazione, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi, con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale».

Tale mancata previsione determina che nella fase istruttoria preliminare all'adozione del provvedimento non venga predisposto un documento di Piano (in versione preliminare) e del corrispondente Rapporto preliminare di VAS; in conseguenza di ciò non vengono effettuate le necessarie consultazioni di scoping.

La fattispecie, introducendo una modifica procedurale nell'adozione del Piano è analoga ad altra già esaminata da Codesta Corte nella sentenza n. 210 del 2016. Nella predetta sentenza, nell'esaminare la legittimità costituzionale di una norma regionale che sopprimeva nel procedimento di adozione del piano per le attività estrattive il riferimento alla necessità che il progetto di Piano regionale delle debba essere corredato dal rapporto ambientale come previsto dal decreto legislativo n. 152/2006 codesta Corte ha ritenuto che le modifiche introdotte dalla normativa regionale si pongano in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 13 decreto legislativo n. 152/2006 affermando «In particolare, l'esclusione del rapporto ambientale dalla fase di adozione del progetto di Piano. Integra una inequivoca violazione della prescrizione contenuta nella seconda parte del comma 3 dell'art 13 del decreto legislativo n. 152 del 2006.» (punto 4.2 dei considerata in diritto).

Con riferimento all'adozione del Piano regionale di adozione dei rifiuti, qui in esame, il contrasto della norma regionale con il parametro statale interposto si traduce immediatamente nella lesione dell'art 117, secondo comma, lettera s), Cost. che affida alla competenza esclusiva statale la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2) L'art. 15, comma 4, della legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 34 del 2017, viola l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione riferimento all'art. 94 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

L'art. 15, rubricato – criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti – prevede, al comma quattro, che «Ai fini della salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano erogate a terzi mediante impianto di acquedotto che riveste carattere di pubblico interesse, le discariche per rifiuti pericolosi e per rifiuti non pericolosi sono localizzate a distanza superiore a tremila metri nei punti di captazione posti a valle delle stesse rispetto alla direzione dei flussi di alimentazione della captazione».

L'insediamento di impianti di recupero e smaltimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi, in prossimità di un'opera di captazione di acque destinate al consumo umano, viene subordinato dalla norma in esame al solo rispetto di una distanza predefinita applicabile in modo uniforme a tutto il territorio regionale.



La norma citata non è coerente con le disposizioni sulle aree di salvaguardia di cui all'art. 94 – disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano – del decreto legislativo n. 152/2006 che impongono la regolamentazione della localizzazione in ragione delle caratteristiche idrogeologiche dei siti interessati.

L'art. 94 citato, in particolare, prevede, al comma 1, che le aree di salvaguardia, suddivise in zona di tutela assoluta, zona di rispetto e zona di protezione, debbano essere definite in maniera specifica e caso per caso, in relazione alle singole captazioni o derivazioni, sulla base delle indicazioni riportate nello stesso art. 94.

In tema è, peraltro, intervenuto anche l'Accordo tra Stato e Regioni del 12 dicembre 2002 (Linee guida per la tutela della qualità delle acque destinate al consumo umano e criteri generali per l'individuazione delle aree di salvaguardia delle risorse idriche).

La prescrizione imposta dalla norma in esame sul possibile insediamento di discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi rispetto alle opere di captazione che richiama un unico criterio generale meramente «geometrico» (3000 metri a monte delle captazioni), anche se in alcuni casi potrebbe essere sufficiente a garantire la sicurezza delle acque esclude una più articolata valutazione del sito di localizzazione che consenta di apprezzare per ogni singolo insediamento il rispetto delle norme di sicurezza. In armonia con la norma statale interposta.

Il contrasto della normativa regionale con la disposizione legislativa statale si traduce per le ragioni indicate in premessa alle pagg. 2 e 3, da intendersi qui integralmente richiamate in una lesione delle competenze legislative esclusive di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost. in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

3) L'art. 23 della legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 34/2017 viola l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione con riferimento all'art. 208, comma 13, del decreto legislativo n. 152/2006.

L'art. 22 della legge regionale in oggetto, prevede al comma 1 la «sospensione dell'autorizzazione unica» a seguito del verificarsi di alcune specifiche condizioni. In tali casi l'autorità competente in materia di gestione dei rifiuti diffida, ai sensi del comma 2, il soggetto titolare dell'autorizzazione unica a far cessare la causa dell'inadempimento o della violazione assegnandogli un termine entro cui provvedere. Il comma 3 stabilisce altresì che qualora il soggetto titolare dell'autorizzazione unica non ottemperi, a quanto previsto nell'atto di diffida, entro il termine assegnato nell'atto di diffida stesso, è ordinata la sospensione dell'attività autorizzata per un periodo massimo di dodici mesi. Il comma 4, infine, prevede che per motivi di tutela igienico-sanitaria e della salute pubblica può essere disposta la sospensione dell'attività autorizzata a decorrere dalla data di ricezione della diffida.

Sulla base delle norme come riportate appare evidente il contrasto tra il comma 3 dell'art. 22 della legge regionale n. 34/17 citata, secondo il quale a seguito della non ottemperanza a quanto previsto nell'atto di diffida entro il termine assegnato nell'atto di diffida stesso, è ordinata la sospensione dell'attività autorizzata per un periodo massimo di dodici mesi; e quanto invece stabilito, differentemente, dalla lettera *c*), comma 13, dell'art. 208, decreto legislativo n. 152/06 che prevede, in caso di non ottemperanza a quanto previsto nell'atto di diffida «la revoca» dell'autorizzazione in luogo «della sospensione».

Ciò premesso l'art. 23 – decadenza dall'autorizzazione unica – prevede procedure di intervento, da parte dell'autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative, almeno in parte differenti da quanto stabilito dall'art. 208, comma 13 alle lettere *b*) e *c*), decreto legislativo n. 152/06 in materia di autorizzazione unica.

La norma statale richiamata stabilisce alla lettera *b*) che la sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato viene prevista, contestualmente all'atto di diffida, al manifestarsi di situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; mentre alla lettera *c*) la revoca dell'autorizzazione nel caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che creino situazioni di pericolo per la salute e l'ambiente.

Dalla difformità della disciplina statale rispetto a quella regionale deriva per quanto evidenziato in premessa (pagine 2 e 3) che qui integralmente si richiama in relazione alla competenza esclusiva statale, l'illegittimità costituzionale della norma in rubrica per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost. in relazione all'art. 208 comma 13, lettera *b*) e *c*), del decreto legislativo n. 152 del 2006.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 13, 15, comma 4, e 23 della legge della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia n. 34 del 20 ottobre 2017 recante «Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare» siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.



Con l'originale notificato del presente ricorso si depositano:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri assunta nella riunione del 18 dicembre 2017 e della relazione allegata al verbale;

2. Copia della legge impugnata della Regione Friuli Venezia Giulia n. 34 del 20 ottobre 2017 n. 34.

Roma, 22 dicembre 2017

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

L'Avvocato dello Stato: MORICI

18C00001

N. 1

Ordinanza del 26 ottobre 2017 della Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di S.C.

Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale - Inosservanza degli obblighi di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» - Sanzione penale.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 75, comma 2.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE PENALE

composta da:

Ugo De Crescenzo, Presidente;

Andrea Pellegrino;

Ignazio Pardo;

Fabio Di Pisa;

Sandra Recchione - estensore.

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da: S.C. nato il ... a ... avverso la sentenza del 22 febbraio 2017 della Corte d'appello di Bari;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

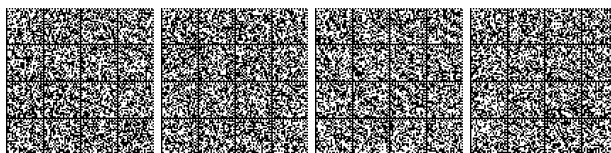
Udita la relazione svolta dal Consigliere Sandra Recchione;

Udito il pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore F. Marinelli che ha concluso per l'inammissibilità.

Ritenuto in fatto

1. La Corte d'appello di Bari confermava la responsabilità del S. per i reati di cui agli articoli 628, comma 2 codice penale e 75 comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011.

All'imputato era stato contestato il reato previsto dall'art. 75, comma 2 del decreto legislativo 159 del 2011 «perché nelle stesse circostanze di tempo e di luogo sub. a), pur sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S. con obbligo di soggiorno nel Comune di Bitonto per la durata di mesi 10 e giorni 11 in virtù del provvedimento del Tribunale di Bari - sezione Misure di prevenzione n. 216/2011 R.G.M.P. (già 209/2010 R.G.M.P.) del 14 dicembre 2011, emesso dalla sezione misure di prevenzione del Tribunale di Bari (verbale di risottoposizione alla



medesima misura di prevenzione della Sorveglianza speciale di P.S. con obbligo di soggiorno del 10 febbraio 2016), violava le prescrizioni di cui al punto 4 («vivere onestamente, rispettare le leggi dello Stato e non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta») quando commetteva il delitto sub. a) [rapina aggravata] indicato in Bari il 1° giugno 2016».

Per tale delitto veniva inflitto un aumento di pena, in continuazione con la sanzione relativa al reato di rapina, di anno uno, mesi sei di reclusione ed euro 400 di multa.

2. Avverso tale sentenza proponeva ricorso per cassazione l'imputato, che deduceva vizio di legge e di motivazione in ordine alla definizione del trattamento sanzionatorio e, segnatamente, in ordine al giudizio di bilanciamento tra le circostanze ed alla individuazione della pena base.

Considerato in diritto

1. Il collegio ritiene di sollevare d'ufficio la seguente questione di costituzionalità: se l'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui sanziona penalmente l'obbligo di «vivere onestamente e di rispettare le leggi», sia compatibile con gli articoli 25 e 117 della Carta fondamentale, letto questo secondo articolo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione, interpretati alla luce della ratio *decidendi* espressa dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, De Tommaso c. Italia del 23 febbraio 2017.

2. Per inquadrare il problema di costituzionalità rilevato, è necessario richiamare alcune sentenze delle «Alte Corti» (Corte costituzionale, Corte Edu e Cassazione a sezioni unite) che si sono espresse sulla determinatezza e prevedibilità della legge che le disciplina.

2.1. Segnatamente, si ritengono rilevanti le seguenti decisioni:

la sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2010: in tale decisione è stata vagliata la rispondenza al principio di legalità della fattispecie prevista dall'art. 9 secondo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (riprodotta integralmente, con la sola esclusione dell'obbligo di «non dare ragioni di sospetto, nell'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011 attualmente vigente e contestato al S.). In tale occasione il Giudice delle leggi ha ritenuto non fondata la questione ed ha affermato che «la prescrizione di «vivere onestamente», se valutata in modo isolato, appare di per sé generica e suscettibile di assumere una molteplicità di significati, quindi non qualificabile come uno specifico obbligo penalmente sanzionato. Tuttavia, se essa è collocata nel contesto di tutte le altre prescrizioni previste dall'art. 5 della legge n. 1423 del 1956 e successive modificazioni e se si considera che è elemento di una fattispecie integrante un reato proprio, il quale può essere commesso soltanto da un soggetto già sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, la prescrizione assume un contenuto più preciso, risolvendosi nel dovere imposto a quel soggetto di adeguare la propria condotta ad un sistema di vita conforme al complesso delle suddette prescrizioni, tramite le quali il dettato di «vivere onestamente» si concreta e si individualizza. Quanto alla prescrizione di rispettare le leggi», essa non è indeterminata ma si riferisce al dovere, imposto al prevenuto, di rispettare tutte le norme a contenuto precettivo, che impongano cioè di tenere o non tenere una certa condotta; non soltanto le norme penali, dunque, ma qualsiasi disposizione la cui inosservanza sia ulteriore indice della già accertata pericolosità sociale. Né vale addurre che questo è un obbligo generale, riguardante tutta la collettività, perché il carattere generale dell'obbligo, da un lato, non ne rende generico il contenuto e, dall'altro, conferma la sottolineata esigenza di prescrivere il rispetto a persone nei cui confronti è stato formulato, con le garanzie proprie della giurisdizione, il suddetto giudizio di grave pericolosità sociale.

la sentenza emessa il 23 febbraio 2017 dalla Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso De Tommaso v. Italia: la Corte europea ha valutato la compatibilità con la Convenzione della legge n. 1423 del 1956 (come si è detto, in gran parte riprodotta nel decreto legislativo n. 159 del 2011), rilevando un difetto di tassatività della legge italiana che disciplina le misure di prevenzione personali sia nella descrizione dei presupposti applicativi, che nella indicazione dei contenuti prescrittivi. Quanto ai presupposti applicativi i giudici di Strasburgo hanno affermato che «nonostante il fatto che la Corte costituzionale sia intervenuta in diverse occasioni per chiarire i criteri da utilizzare per valutare se le misure di prevenzione fossero necessarie, l'applicazione di tali misure resta legata a un'analisi prospettica da parte dei tribunali nazionali, dato che né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le «prove fattuali» o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione» (§ 117). La Corte ha ritenuto pertanto che la legge in questione non contenga «disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento



che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società» (§ 117). Con riferimento ai contenuti prescrittivi (che rilevano nel caso in esame) i giudici di Strasburgo hanno che «l'interpretazione da parte della Corte costituzionale nel 2010 non ha risolto il problema dell'imprevedibilità delle misure di prevenzione» in quanto ai sensi dell'art. 5 comma 1 della legge in questione, il tribunale poteva applicare «qualsiasi misura ritenesse necessaria - senza specificarne il contenuto - in considerazione delle esigenze di tutelare la società» (§ 121). Con riguardo alla tassatività delle prescrizioni i giudici europei hanno affermato: «la Corte non ritiene che gli obblighi di «vivere onestamente e rispettare le leggi» e di «non dare ragione alcuna ai sospetti» siano stati delimitati in modo sufficiente dall'interpretazione della Corte costituzionale, per i seguenti motivi. In primo luogo, il «dovere dell'interessato di adattare la propria condotta a uno stile di vita che osservi tutti i summenzionati obblighi» è altrettanto indeterminato dell'«obbligo di vivere onestamente e rispettare le leggi», in quanto la Corte costituzionale rinvia semplicemente all'art. 5 stesso. Secondo la Corte tale interpretazione non fornisce indicazioni sufficienti per le persone interessate. In secondo luogo il «dovere della persona interessata di rispettare tutte le regole prescrittive che le chiedono di comportarsi, o di non comportarsi, in un particolare modo; non solo le leggi penali, quindi, ma le disposizioni la cui inosservanza sarebbe un ulteriore indizio del pericolo per la società che è già stato accertato» è un riferimento a tempo indeterminato per l'intero ordinamento giuridico italiano, e non fornisce ulteriori chiarimenti sulle specifiche norme la cui inosservanza rappresenterebbe un ulteriore indizio del pericolo rappresentato dalla persona per la società. La Corte ritiene pertanto che questa parte della legge non sia stata formulata in modo sufficientemente dettagliato e non definisca con sufficiente chiarezza il contenuto delle misure di prevenzione che potrebbero essere applicate a una persona, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale» (§ 122).

la sentenza pronunciata 27 aprile 2017 dalle Sezioni unite della Cassazione, nel caso Paternò: la Corte, nella sua composizione più autorevole, è stata chiamata a valutare se la norma incriminatrice di cui all'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011, che punisce la condotta di chi violi gli obblighi e le prescrizioni imposti con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo cit., abbia ad oggetto anche la violazione delle prescrizioni di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi». A tale quesito la Corte ha risposto affermando che l'inosservanza di tali prescrizioni da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, non configura il reato previsto dall'art. 75, comma secondo, decreto legislativo n. 159 del 2011, il cui contenuto precettivo è integrato esclusivamente dalle prescrizioni c.d. specifiche; la predetta inosservanza può, tuttavia, rilevare ai fini dell'eventuale aggravamento della misura di prevenzione (Cass. sez. un, n. 40076 del 27 aprile 2017, Paternò, Rv. 270496).

Il percorso argomentativo posto a sostegno di tale decisione, che supera espressamente le conclusioni cui era giunta la Corte costituzionale con la sentenza n. 282 del 2010, si fonda sulla valorizzazione della ratio *decidendi* espressa dalla Corte di Strasburgo nella sentenza De Tommaso v. Italia. Le Sezioni Unite hanno infatti affermato che «solo una lettura «tassativizzante» e tipizzante della fattispecie può rendere coerenza costituzionale e convenzionale alla norma incriminatrice di cui all'art. 75, comma 2, decreto legislativo n. 159 del 2011, che inevitabilmente comporta il superamento di una giurisprudenza di legittimità che, fino ad oggi, non mostra di essersi confrontata adeguatamente con tali problematiche». La Corte ha poi deciso che «il richiamo» agli obblighi e alle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno» può essere riferito soltanto a quegli obblighi e a quelle prescrizioni che hanno un contenuto determinato e specifico, a cui poter attribuire valore precettivo. Tali caratteri difettano alle prescrizioni del «vivere onestamente» e del «rispettare le leggi». Invero, è dubbio che possano considerarsi vere e proprie prescrizioni, al pari di quelle menzionate nella stessa disposizione di cui all'art. 8 decreto legislativo n. 159 del 2011, dal momento che non impongono comportamenti specifici, ma contengono un mero ammonimento «morale», la cui genericità e indeterminatezza dimostra l'assoluta inidoneità ad integrare il nucleo di una norma penale incriminatrice» (§ 9, Cassazione sez. un, n. 40076 del 27 aprile 2017, Paternò, Rv. 270496). Il difetto di tassatività è stato specificamente individuato: «ciò che difetta è soprattutto la conoscibilità da parte del destinatario delle specifiche condotte la cui inosservanza può determinare la responsabilità penale. E non è un caso che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia stigmatizzato proprio l'imprevedibilità causata dal generico riferimento al rispetto di tutte le leggi e delle disposizioni la cui inosservanza sarebbe sintomatico indizio del pericolo per la società (sentenza De Tommaso c. Italia)».

Il Supremo collegio ha anche affermato che «le norme penali sono norme precettive, in quanto funzionali ad influire sul comportamento dei destinatari, ma tale carattere difetta alle prescrizioni di «vivere onestamente e di rispettare le leggi», perchè il loro contenuto, amplissimo e indefinito, non è in grado di orientare il comportamento sociale richiesto. L'indeterminatezza delle due prescrizioni in esame è tale che impedisce la stessa conoscibilità del precetto in primo luogo da parte del destinatario e poi da parte del giudice» (§ 9 Cassazione sez. un. n. 40076 del 27 aprile 2017, Paternò).

2.2. Dal serrato confronto tra le Alte corti che si è passato in rassegna emerge la rilevazione di un serio difetto di tassatività degli obblighi di «rispettare le leggi e vivere onestamente», che si riverbera sulla prevedibilità della legge ed un esplicito superamento delle conclusioni cui era giunta la Corte costituzionale con la sentenza n. 282 del 2010.



Riconoscendo la capacità conformativa del diritto convenzionale espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza De Tommaso e la sua capacità di incidere sulla tenuta delle conclusioni cui era giunta la Corte costituzionale, le Sezioni unite si sono orientate ad effettuare una interpretazione adeguatrice che si risolve, di fatto, in una abrogazione giurisprudenziale del reato previsto dall'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011.

3. Al fine di chiarire la ragione per cui il collegio ritiene necessario aprire l'incidente di costituzionalità, si rimarca che l'interpretazione abolitiva proposta dalle Sezioni Unite non consente l'incisione del giudicato.

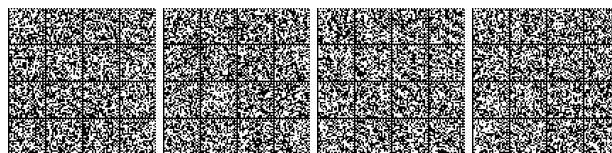
3.1. Le Sezioni unite hanno infatti valutato un caso in cui il ricorso era ammissibile, sicché non era in predicato la revisione del giudicato (§ 13, Cassazione sez. un. n. 40076 del 27 aprile 2017, Paternò). Diversamente, nel caso in esame, il ricorso non supera il vaglio di ammissibilità: il S proponeva, infatti, doglianze generiche nei confronti del trattamento sanzionatorio e non impugnava l'accertamento di responsabilità relativo all'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011. In materia si richiama la consolidata e condivisa giurisprudenza secondo cui è inammissibile la censura che, nel giudizio di cassazione, miri ad una nuova valutazione della congruità della pena la cui determinazione non sia frutto di mero arbitrio o di ragionamento illogico e sia sorretta da sufficiente motivazione (Cass. sez. 5, n. 5582 del 30 settembre 2013, dep. 2014, Rv. 259142). Invero il giudice di merito, con la enunciazione, anche sintetica, della valutazione di uno (o più) dei criteri indicati nell'art. 133 codice penale, assolve all'obbligo della motivazione dato che la valutazione in ordine alla definizione del trattamento sanzionatorio rientra nella sua discrezionalità e non postula un'analitica esposizione dei criteri adottati per addivenirvi in concreto (Cass. sez. 2, sentenza n. 12749 del 19 marzo 2008, Rv. 239754; Cassazione sez. 4, sentenza n. 56 del 16 novembre 1988, dep. 1989, Rv. 180075).

Alla rilevata inammissibilità del ricorso consegue, ineluttabilmente, il passaggio in giudicato della condanna: la sentenza invalidamente impugnata diventa infatti intangibile sin dal momento in cui si concretizza la causa di inammissibilità, che va apprezzata in un'ottica «sostanzialistica» della dinamica impugnatoria e delle relative conseguenze sul piano delle preclusioni processuali (giudicato sostanziale). La declaratoria d'inammissibilità della Cassazione, ove intervenga, ha dunque carattere meramente ricognitivo di una situazione già esistente (così Cassazione sez. un., n. 12602 del 17 dicembre 2015, dep. 2016, Ricci, Rv. 266818).

3.2. La valutazione in ordine alla inammissibilità del ricorso non esaurisce, tuttavia, gli oneri valutativi gravanti sulla Corte di legittimità, che, tranne nei casi di ricorso tardivo, ha l'obbligo di rilevare d'ufficio l'eventuale *abolitio criminis*, (Cass. sez. 5, n. 27820 del 19 aprile 2017, Ciarla, Rv. 270453; Cassazione sez. 5, n. 40282 del 14 aprile 2016, Montemurno, Rv. 268204). Secondo l'autorevole insegnamento delle Sezioni Unite «i casi di *abolitio criminis* e dichiarazione di incostituzionalità della norma incriminatrice, determinando la revoca della sentenza di condanna da parte del giudice dell'esecuzione ex art. 673 codice di procedura penale, ben possono essere rilevati, pur in presenza di un ricorso inammissibile, dal giudice della cognizione, che si limita ad anticipare, per ragioni di economia processuale, gli esiti obbligati della fase esecutiva; l'eventuale declaratoria d'inammissibilità, infatti, avrebbe vita effimera e non impedirebbe il successivo intervento derogatorio in *executivis*» (Cass. sez. un., n. 12602 del 17 dicembre 2015, dep. 2016, Ricci, Rv. 266818).

La giurisprudenza della Cassazione ha peraltro individuato in capo al giudice di legittimità un pervasivo onere di controllo della «legalità del giudicato» che non si limita alla verifica della perdurante esistenza della fattispecie astratta cui si riferisce la condanna, ovvero alla valutazione della sopravvenienza di eventi aboliti della fattispecie incriminatrice, ma si estende anche al vaglio della coerenza del trattamento sanzionatorio (in corso di esecuzione) con i parametri di legalità «alta» (costituzionale o convenzionale) eventualmente ridefiniti dopo la formazione del giudicato (Cass. sez. un. n. 18821 del 24 ottobre 2013 - dep. 07 maggio 2014, Ercolano, Rv. 258649; Cassazione sez. un., n. 42858 del 29 maggio 2014, pubblico ministero in proc. Gatto, Rv. 260697). Si è deciso, tra l'altro, che nel giudizio di cessazione l'illegalità della pena conseguente a dichiarazione di incostituzionalità di norme riguardanti il trattamento sanzionatorio è rilevabile d'ufficio anche in caso di inammissibilità del ricorso, tranne che nel caso di ricorso tardivo (la dichiarazione di incostituzionalità, intervenuta con la sentenza n. 33 del 2014, riguardava il trattamento sanzionatorio introdotto per le cosiddette «droghe leggere» dal D.L. 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49; Cassazione sez. un. n. 33040 del 26 febbraio 2015, Jazouli, Rv. 264207). L'intervento sul giudicato in presenza di ricorso inammissibile è stato esteso anche ai casi di sopravvenienze legislative che incidano in modo favorevole sul trattamento sanzionatorio: anche in questo caso il riallineamento ai nuovi parametri può essere effettuato dalla Cassazione d'ufficio disponendo, ai sensi dell'art. 609 codice di procedura penale, l'annullamento sul punto della sentenza impugnata pronunciata prima delle modifiche normative «*in melius*» (Cass. sez. un. n. 46653 del 26 giugno 2015, Della Fazio, Rv. 265111).

3.3. Pertanto: anche in presenza di un preliminare vaglio di inammissibilità del ricorso il giudizio innanzi alla Cassazione non può dirsi, quindi, «concluso», dato che incombe sul giudice di legittimità un penetrante onere di controllo della «legalità del giudicato».



Nel caso di specie l'adempimento di tale onere impone la verifica della perdurante esistenza del reato previsto dall'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011: si tratta - si ripete - di una valutazione d'ufficio necessaria ed «ulteriore» rispetto alla valutazione di inammissibilità dell'impugnazione, che consente di ritenere non definito il giudizio, nonostante la preliminare valutazione della manifesta infondatezza delle questioni devolute.

3.4. In punto di valutazione della attuale vigenza della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 75, comma 2 decreto legislativo n. 159 del 2011 si rileva che l'adeguamento alla (pur condivisa) interpretazione abolitiva offerta dalla sentenza Paternò non legittima alcun intervento sul giudicato e, dunque, non consente al collegio di effettuare il doveroso controllo di legalità sul giudicato.

La forza regolatrice delle sentenze delle Sezioni Unite incontra, infatti, un limite quando l'interpretazione si risolve nella abrogazione della fattispecie criminosa, dato che tale operazione ermeneutica non può essere assimilato ad un evento abolitivo di matrice legislativa o costituzionale e non consente l'incisione del giudicato.

Sul punto la Corte costituzionale ha affermato che «al fine di porre nel nulla ciò che, di per sé, dovrebbe rimanere intangibile - il giudicato, appunto - il legislatore esige, non irragionevolmente, una vicenda modificativa che determini la caduta della rilevanza penale di una determinata condotta con connotati di generale vincolatività e di intrinseca stabilità»; connotati che non vengono riconosciuti alla giurisprudenza delle Sezioni unite in quanto «vi si oppone anche, e prima ancora - in uno alla già più volte evocata riserva di legge in materia penale, di cui allo stesso art. 25, secondo comma, Cost. - il principio di separazione dei poteri, specificamente riflesso nel precetto (art. 101, secondo comma, Cost.) che vuole il giudice soggetto (soltanto) alla legge» (Corte cost. n. 230 del 2011, § 11).

Tale inidoneità delle sentenze della Cassazione a costituire «fonte del diritto» sopravvive anche nell'attuale panorama normativo, dato che la speciale vincolatività assegnata ai principi espressi dalle Sezioni unite dall'art. 618, comma 1-bis codice di procedura penale è funzionale a stabilizzare l'interpretazione, introducendo anche nel nostro ordinamento una sorta di «vincolo del precedente», ma non assegna al massimo organo della Cassazione alcun ruolo normativo.

3.5. Deve pertanto essere ribadita l'impossibilità di rilevare l'abolizione del reato previsto dall'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011 facendo (esclusivo) riferimento alla interpretazione abrogatrice offerta dalle Sezioni unite nella sentenza Paternò.

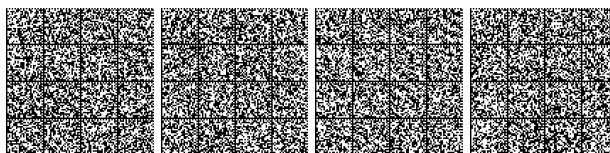
4. Invero - ed è questo il punto - la abrogazione interpretativa effettuata dalle Sezioni unite altro non è che la validazione di un evento abolitivo che trova la sua matrice nel diritto convenzionale e, segnatamente, nella sentenza di Grande camera De Tommaso v. Italia.

4.1. Se si individua la fonte della abolitio nella Convenzione Edu nella dimensione interpretativa offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, non resta al giudice comune che percorrere il percorso metodologico tracciato dalla Corte costituzionale per risolvere i difetti di compatibilità tra il diritto interno e quello europeo di matrice convenzionale.

Con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 il Giudice delle Leggi ha chiarito che la Convenzione europea dei diritti umani come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo assurge a fonte del diritto interno di rango sovralegislativo, ma subcostituzionale: il giudice comune è tenuto ad interpretare la legislazione interna in modo «conforme» alla *ratio* decidendi del giudice convenzionale, facendo ricorso ad ogni strumento ermeneutico disponibile; l'incidente di legittimità costituzionale è indicato come strumento residuale da utilizzare quando è impraticabile la torsione interpretativa delle norme legislative poiché il confronto con le indicazioni convenzionali evidenzia fratture inemendabili per via interpretativa. Competerà, inoltre, al Giudice delle leggi, ove accerti il denunciato contrasto tra norma interna e norma della C.E.D.U., non risolvibile in via interpretativa, verificare se la seconda, che si colloca pur sempre ad un livello subcostituzionale, si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Carta fondamentale, ipotesi questa che condurrà ad escludere l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (tra le altre: Corte costituzionale n. 68 del 2017, 303 e n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 3419 e n. 348 del 2007).

4.2. Il ruolo della «norma» convenzionale nel sistema interno delle fonti è stato chiarito, ed in qualche modo ridimensionato, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2015.

In tale sentenza sé è affermato che l'obbligo dell'interpretazione adeguatrice incombe sul giudice solo in presenza di una interpretazione consolidata o di una sentenza pilota: «solo un «diritto consolidato», generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo [...]». La nozione stessa di giurisprudenza consolidata trova riconoscimento nell'art. 28 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a riprova che, anche nell'ambito di quest'ultima, si ammette che lo spessore di persuasività delle pronunce sia soggetto a sfumature di grado, fino a quando non emerga un «well-established case-law» che «normally means case-law which has been consistent», applied by a Chamber», salvo caso eccezionale su questione di principio, «particularly when the Grand Chamber has rendered it» (Corte cost. n. 49 del 2015).



I giudici costituzionali hanno anche indicato gli indici idonei ad orientare il giudice nazionale nel suo percorso di discernimento ovvero «la creatività del principio affermato, rispetto al solco tradizionale della giurisprudenza europea; gli eventuali punti di distinguo, o persino di contrasto, nei confronti di altre pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo; la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se alimentate da robuste deduzioni; la circostanza che quanto deciso promana da una sezione semplice, e non ha ricevuto l'avallo della Grande Camera; il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell'ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano. Quando tutti, o alcuni di questi indizi si manifestano, secondo un giudizio che non può prescindere dalle peculiarità di ogni singola vicenda, non vi è alcuna ragione che obblighi il giudice comune a condividere la linea interpretativa adottata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per decidere una peculiare controversia, sempre che non si tratti di una «sentenza pilota» in senso stretto» (Corte cost. n. 49 del 2015).

Dunque: non ogni sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo genera l'obbligo di interpretazione adeguatrice, ma solo quelle che siano espressione di un diritto consolidato, che offra una ratio *decidendi* del diritto scrutinato non frutto di una elaborazione episodica, ma di un percorso interpretativo sedimentato e condiviso, se non addirittura avallato dall'intervento di una pronuncia di Grande camera.

4.3. Seguendo il metodo indicato, il confronto tra il diritto interno (nel caso di specie individuato nell'art. 75 comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011) con il diritto convenzionale espresso dalla sentenza De Tommaso deve passare attraverso le seguenti tappe: *a)* la verifica della natura consolidata del diritto europeo in ipotetico contrasto con quello interno; *b)* la valutazione della possibile composizione del contrasto attraverso l'interpretazione adeguatrice; *c)* l'apertura dell'incidente di costituzionalità, ove il contrasto non sia risolvibile per via interpretativa.

5. In via preliminare deve essere valutato se alla ratio *decidendi* espressa dalla sentenza De Tommaso possa essere riconosciuta la qualità di «diritto consolidato».

5.1. Sul punto il collegio ritiene di non discostarsi dalla scelta ermeneutica effettuata dalle Sezioni unite nel caso Paternò: nell'effettuare l'interpretazione abolitiva dell'art. 75, comma 2 del decreto legislativo 159 del 2011 la Corte ha, seppur implicitamente, riconosciuto alla sentenza De Tommaso la natura di «diritto consolidato» e la conseguente capacità di attivare in capo al giudice comune l'onere conformativo.

A favore di tale scelta milita l'autorevolezza dell'organo decidente: secondo la prassi che governa il funzionamento della Corte di Strasburgo le sentenze di Grande camera vincolano le sezioni semplici e sono reversibili solo attraverso un nuovo intervento del massimo organo di interpretazione del diritto convenzionale (come conferma, a titolo esemplificativo, l'*overruling* sulla retroattività ante giudicato della *lex mitior* sopravvenuta, deciso dalla Grande camera nel caso Scoppola v. Italia).

5.2. Tuttavia deve essere rimarcato, che in ambiente nazionale il fatto che l'interpretazione del diritto convenzionale provenga dalla Grande camera non è l'unico indice per valutarne la capacità conformativa.

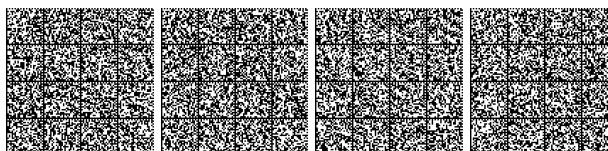
Secondo la Corte ostano al riconoscimento della stabilità del diritto: *a)* la «creatività» del principio affermato, gli eventuali punti di distinguo, o di contrasto con altre pronunce della Corte europea; *b)* la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se articolate; *c)* il mancato apprezzamento di tratti peculiari dell'ordinamento nazionale; *d)* ed anche (ma non solo) la circostanza che l'interpretazione provenga da una sezione semplice e non abbia ricevuto l'avallo della Grande camera (Corte cost. n. 49 del 2015).

Si tratta di indicatori che, all'apparenza sono sullo stesso piano, senza che sia possibile riconoscere tra gli stessi alcuna gerarchia o prevalenza, ed il cui scrutinio è rimesso all'apprezzamento ampiamente discrezionale, del giudice comune.

5.3. Per effettuare una avvertita analisi della stabilità del diritto convenzionale che aspira ad avere efficacia conformativa occorre dunque esaminare tutti i parametri indicati.

In primo luogo: nel caso di specie non si rinviene alcun profilo di «creatività» del diritto espresso dalla sentenza De Tommaso; la «qualità» della legge in materia di misure di prevenzione non era stata mai specificamente valutata dalla Corte europea, sicché non può dirsi che la sentenza rappresenti una imprevedibile frattura rispetto ad una pregressa interpretazione consolidata, ma solo un autorevole *novum* (§ 114 della sentenza De Tommaso).

Il collegio non ignora che in una delle opinioni dissenzienti (quella a firma dei giudici Raimondi, Villiger, Šikuta, Keller e Kjølbros) si osserva che prima di esaminare il caso De Tommaso la Corte europea non aveva mai rinvenuto carenze in termini di prevedibilità e, più in generale, di qualità della legge italiana: si tratta, tuttavia, di una affermazione che non tiene conto del fatto che nella precedente giurisprudenza della Corte europea il difetto di prevedibilità non veniva rilevato perché non espressamente esaminato. Le precedenti pronunce si erano infatti limitate a rilevare l'esistenza della (innegabile) «base legale» della misura, senza approfondire la questione della qualità del relativo tessuto



normativo. Così, ad esempio, nel caso Monno contro Italia (Corte Eur. dei dir. dell'uomo, 8 ottobre 2013), la Corte ha chiarito che la misura personale della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno non comporta una violazione dell'art. 5, c. 1, che tutela la libertà fisica della persona, ma si tratta di una mera restrizione della libertà di circolazione, disciplinata dall'art. 2 del Protocollo n. 4, che deve essere prescritta dalla legge, perseguire uno scopo legittimo ai sensi del comma 3 dello stesso art. 2 Prot. n. 4, e perseguire un corretto bilanciamento tra il pubblico interesse e i diritti degli individui (contra in relazione alla particolare misura imposta la sentenza emessa nel caso Guzzardi contro Italia, 6 novembre 1980). Non risultano in termini neanche le sentenze Raimondo contro Italia (22 febbraio 1994), Labita C. Italia (Grande camera 6 aprile 2000), Vito Sante Sentono contro Italia (1° luglio 2004) e Villa contro Italia (20 aprile 2010): anche in questi casi la Corte si limita all'apprezzamento dell'esistenza di una base legale, senza approfondire il tema della qualità della legge.

In secondo luogo: non può ritenersi che il diritto interno non sia stato apprezzato nelle sue peculiarità, dato che la sentenza De Tommaso si rivolge proprio nei confronti dello Stato italiano, sicché non patisce i fisiologici difetti di compatibilità con il diritto interno che possono emergere quando le decisioni riguardano altri Stati e valutano altri ordinamenti. Anzi nel caso in esame la Corte di Strasburgo tiene conto anche del percorso giurisprudenziale correttivo effettuato sia dalla Corte costituzionale (§§ 44 e seguenti), che dalla Corte di cassazione (§§ 62 e ss.), offrendo un'interpretazione che, da un lato, è coerente con la natura mista (legislativa e giurisprudenziale) del diritto convenzionale, e, dall'altro si dimostra specificamente aderente alle peculiarità dell'ordinamento italiano.

Rilevante è, invece, il numero di opinioni non concordanti che corredano la decisione. Si tratta di opinioni che, pur condividendo il riconoscimento della illegalità dell'ingerenza conseguente all'imposizione della sorveglianza speciale, utilizzano argomenti diversi da quelli offerti dalla sentenza.

Sebbene in ambiente convenzionale le opinioni dissenzienti non incidano sulla capacità stabilizzante degli interventi della Grande camera (che restano reversibili solo attraverso un nuovo intervento del massimo organo), le stesse hanno un innegabile rilievo «interno», in quanto sono indicate dalla Corte costituzionale come parametri di rilievo per valutare la capacità conformativa della giurisprudenza di Strasburgo, ed è per tale ragione che le stesse devono essere comunque valutate.

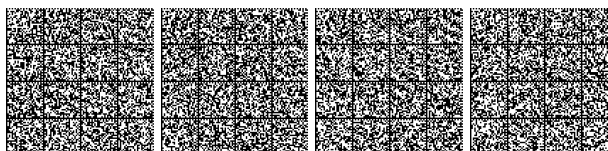
Nel caso De Tommaso le opinioni separate evidenziano due aree di dissenso: la prima, nella quale si rileva come la violazione dell'art. 2 del Protocollo 4 della Convenzione, sia rilevabile non in ragione del carente prevedibilità della legge, ma a causa del difetto di proporzione della misura imposta rispetto alle esigenze preventive rilevate (giudici Raimondi, Villiger, Šikuta, Keller e Kjølbrog, con qualche distinguo, giudice Dedov); la seconda dove si contesta invece, in modo più radicale, il mancato riconoscimento della violazione degli articoli 5 e 6 della Convenzione, ovvero della natura «penale» delle ingerenze sulla libertà agite per ragioni preventive (giudice Pinto de Albuquerque, giudice Sajò, giudice Vučinić). Infine, una ulteriore opinione non concordante denuncia una errata valutazione del caso concreto (giudice Kuris).

Con riguardo al tema che rileva nel caso in esame, ovvero la valutazione in ordine alla «qualità» della legge italiana, che refluiscie sul giudizio in ordine alla tassatività delle condotte indicate dall'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011 si ritiene che gli argomenti offerti dai giudici dissenzienti centrati sulla valorizzazione della novità e, dunque del sostanziale «isolamento» della sentenza De Tommaso non abbiano la capacità di incidere l'efficacia argomentativa della decisione avversata. Come si è già rilevato le sentenze precedenti si erano limitate a rilevare l'esistenza di una «base legale» delle misure di prevenzione, ma non avevano approfondito il tema della «qualità» di tale base, che per espressa ammissione della Corte veniva valutata per la prima volta proprio nel caso De Tommaso (§ 114 della sentenza).

Il fatto che in relazione alla stessa non si registri un corredo di pronunce confermatrice non è elemento che incide sulla natura consolidata del diritto espresso dalla sentenza De Tommaso: la Grande camera è stata infatti «direttamente» chiamata a decidere sul tema della prevedibilità della legge che disciplina la materia delle misure di prevenzione per la rilevanza del tema e la sua percepibile incidenza sull'ordinamento italiano. Tale circostanza, piuttosto che depotenziare, rafforza l'autorevolezza della pronuncia, in quanto esprime la piena consapevolezza della rilevanza della questione devoluta.

5.4. Infine: il collegio non ignora, che valutazioni contrarie al riconoscimento della qualità di diritto consolidato alla *ratio* decidendi espressa dalla sentenza De Tommaso sono state effettuate da parte della giurisprudenza di merito, che al fine di escluderne la capacità conformativa ha valorizzato proprio l'isolamento della decisione e la presenza di articolate opinioni dissenzienti (tra le altre: Tribunale di Milano, 7 marzo 2017, Tribunale di Palermo, 1° giugno 2017, Tribunale di Roma, 3 aprile 2017).

5.5. Si ritiene tuttavia di non discostarsi dalla scelta ermeneutica effettuata nella sentenza Paternò e di ribadire la natura consolidata del diritto espresso dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso De Tommaso, con il conseguente riconoscimento del ruolo (sovra legislativo) che assume nel sistema delle fonti e, quel che più rileva, della



sua capacità di conformare il diritto interno: militano in tal senso l'autorevolezza dell'organo decidente, la riconosciuta stabilità delle decisioni di grande Camera in ambiente convenzionale, la specificità delle valutazioni in essa contenute, espressamente dirette nei confronti della legge italiana (e fondate su una analitica valutazione del diritto interno, sia di matrice legislativa che giurisprudenziale), nonché la debolezza degli argomenti offerti dalle opinioni non concordanti.

6. Riconosciuta all'interpretazione offerta dalla sentenza De Tommaso la natura di «diritto consolidato», e preso atto del conseguente ruolo che la stessa acquista nel sistema delle fonti (sovralegislativo, ma subcostituzionale), occorre verificare se la conformazione della legge a tale fonte superiore possa essere attuata per via interpretativa, o se invece sia necessario sollevare la questione di costituzionalità.

6.1. È bene rimarcare che i giudici di Strasburgo si sono limitati a valutare la legalità convenzionale dei presupposti applicativi e dei contenuti prescrittivi della legge che disciplina le misure di prevenzione, ma non hanno analizzato i correlati penali della disciplina e, segnatamente, la rispondenza ai parametri di legalità convenzionale del reato previsto dall'art. 75 comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Il che, secondo il collegio, non toglie rilevanza al problema della determinatezza e prevedibilità del reato in esame: la censura rivolta nei confronti della genericità delle prescrizioni di «vivere onestamente e rispettare le leggi» si ripercuote inevitabilmente sulla norma che prevede l'applicazione di una sanzione proprio in relazione all'accertamento della violazione delle prescrizioni delle quali si afferma la genericità.

6.2.. Nell'area del diritto penale la valutazione di indeterminazione delle condotte impone il confronto con il principio di legalità tutelato sia dall'art. 7 della Convenzione Edu, che dall'art. 25 della Carta costituzionale; confronto che non è stato necessario nel caso De Tommaso dove era in valutazione la legalità dei presupposti e delle prescrizioni delle misure di prevenzione, ovvero di una materia che, ancora una volta è stata ritenuta non all'area del diritto penale.

Nel caso di specie, invece, la valutazione in ordine all'indeterminatezza delle prescrizioni di «vivere onestamente» e rispettare le leggi, alla cui violazione consegue la applicazione della sanzione prevista dall'art. 75, comma 2 decreto legislativo n. 159 del 2011, impone il controllo del rispetto del principio di legalità: la indeterminatezza della descrizione della fattispecie penale confligge con i parametri di legalità scolpiti nelle Carte dei diritti (costituzione e Convenzione Edu) poiché autorizzano incisioni del diritto alla libertà non prevedibili in quanto l'intervento giudiziale non risulta contenuto entro un perimetro normativa sufficientemente definito.

Sul punto la Corte Edu ha ribadito che «una norma è «prevedibile» quando offre una misura di protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche (si vedano Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano, sopra citata, § 143, e Khlyustov, sopra citata, § 70). Una legge che conferisce una discrezionalità deve indicare la portata di tale discrezionalità, benché le particolareggiate procedure e condizioni da osservare non debbano essere necessariamente comprese nelle norme del diritto sostanziale (si vedano Khlyustov, sopra citata, § 70, e Silver e altri contro Regno Unito, 25 marzo 1983, § 88, Serie A n. 61)» (§ 109 della sentenza De Tommaso).

Del pari le Sezioni Unite hanno affermato che «rapporto che lega la determinatezza della norma penale alla sua prevedibilità e conoscibilità finisce per influire sulla sussistenza stessa della colpevolezza, intesa come possibilità del destinatario di «essere motivato dal diritto». Il difetto di precettività insito nel generico obbligo di rispettare le leggi, che vale per ogni consociato, impedisce alla norma in questione di influire sul comportamento del destinatario, in quanto non sono individuate quelle condotte socialmente dannose, che devono essere evitate, e non sono prescritte quelle socialmente utili, che devono essere perseguite. In questa situazione di incertezza il sorvegliato speciale non è in condizione di conoscere e prevedere le conseguenze della violazione di una prescrizione che si presenta in termini così generali. D'altra parte, in presenza di un precetto indefinito l'ordinamento penale non può neppure pretendere l'osservanza» (Cass. sez. un, n. 40076 del 27 aprile 2017 Paternò, Rv. 270496).

6.3. Il difetto di legalità rilevato, secondo il collegio, non può essere sanato con lo strumento dell'interpretazione adeguatrice.

Se infatti si ritenesse di adeguare per via interpretativa la norma penale alle indicazioni convenzionali, si dovrebbe riconoscere la fonte dell'abrogazione del delitto previsto dall'art. 75 comma 2, decreto legislativo n. 159 del 2011 nel diritto convenzionale espresso dalla sentenza De Tommaso.

È vero che si tratterebbe di una decisione sostanzialmente «ricognitiva» di una abolizione che trova la sua fonte nel diritto europeo, con formale rispetto del principio di legalità (l'abrogazione non sarebbe di matrice giurisprudenziale, ma convenzionale, ovvero sovralegislativa); ma l'attività si risolverebbe, comunque, in una «isolata» e non vincolante interpretazione giurisprudenziale.

Ritenere che la stessa «esistenza astratta» di un delitto possa essere sottoposta alla fisiologica instabilità correlata alla «diffusione» della facoltà di interpretazione connessa all'esercizio della giurisdizione, non risponde all'esigenza di prevedibilità alla cui tutela è funzionale il principio di legalità; né garantisce il diritto fondamentale alla libertà per-



sonale, che può essere inciso dallo Stato solo in caso di accertata violazione di norme «stabili», ovvero conoscibili e prevedibili, definite in astratto in modo tassativo ed univoco e non sottoposte all'alea di valutazioni giurisprudenziali disomogenee.

Il ricorso all'interpretazione adeguatrice, strumento a vocazione casistica, si rivela inadeguato a garantire la certezza del diritto necessaria quando sia in gioco la definizione dell'area delle condotte penalmente rilevanti, ovvero quando sia in predicato una «interpretazione abolitiva» a vocazione generale, che, come nel caso di specie, pretenda di travolgere il giudicato.

6.4. Si ritiene, pertanto, necessario un intervento della Corte costituzionale, ovvero dell'unico organo che ha la capacità di incidere sulla legge con efficacia retroattiva e che può assegnare alla condotta prevista dall'art. 75 comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011 la connotazione «stabile» necessaria per garantire la prevedibilità della sanzione ed il sostanziale rispetto del principio di legalità.

7. In sintesi: il collegio deve valutare se alla pronuncia di Grande camera De Tommaso v. Italia, espressione di diritto convenzionate consolidato, consegua l'abolizione del delitto previsto dall'art. 75 comma 2 decreto legislativo 159 del 2011 nella parte in cui sanziona penalmente la violazione dell'obbligo di «vivere onestamente e rispettare leggi».

7.1. In punto di rilevanza della questione in relazione al caso di specie si osserva che tale valutazione non è evitabile, dato che la Corte di cassazione ha l'onere di valutare la sopravvenienza di eventi abolitivi anche in presenza di ricorsi inammissibili e, dunque, a fronte di condanne passate in giudicato. Il giudizio devoluto alla Cassazione non si esaurisce infatti nella valutazione della manifesta infondatezza del ricorso, dato che permane la necessità di controllare la legalità del giudicato e, segnatamente, la eventuale abolizione dei reati per i quali vi è stata condanna.

Come rilevato nel § 3 il ricorso del S. è manifestamente infondato in quanto è diretto in modo generico a contestare la definizione del trattamento sanzionatorio, sia in punto di individuazione della pena base, che di bilanciamento delle circostanze. Il ricorrente vanta tuttavia una condanna alla pena anni uno e mesi sei di reclusione inflitta in relazione al delitto previsto dall'art. 75 comma 2 decreto legislativo 159 del 2011: la efficacia ed eseguibilità di tale sanzione è condizionata dalle valutazioni in ordine alla perdurante vigenza del delitto contestato, della cui compatibilità costituzionale e convenzionale tuttavia si dubita.

7.2. Quanto alla fondatezza della questione, si rileva che l'interrogativo circa la attuale sussistenza del reato non trova risposta nella interpretazione abrogatrice fornita dalla Cassazione nel caso Paternò, essendo i principi di diritto espressi dalle Sezioni Unite non assimilabili alle fonti del diritto (Corte cost. n. 230 del 2015); né si ritiene compatibile con l'esigenza di certezza tutelata dall'art. 25 della Costituzione e dall'art. 7 della Convenzione una interpretazione conformatrice di tipo ricognitivo, che individui l'evento abolitivo direttamente nel diritto convenzionale. Come già rilevato, tale scelta non avrebbe la stabilità necessaria per garantire la prevedibilità della legge penale, ed, in ultima istanza, il diritto alla libertà personale, presidiato dal principio di legalità.

7.3. Pertanto: ritenuto che la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo pronunciata nel caso De Tommaso v. Italia rappresenta diritto «consolidato», si sottopone al vaglio del Giudice delle leggi il seguente quesito: se l'art. 75 comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui sanziona penalmente la violazione dell'obbligo di «vivere onestamente e di rispettare le leggi», sia compatibile con gli articoli 25 e 117 della Carta fondamentale, letto questo secondo articolo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione, interpretati alla luce della ratio decidendi espressa dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, De Tommaso contro Italia del 23 febbraio 2017.

7.4. Il giudizio in corso deve pertanto essere sospeso e deve essere disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011 nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli obblighi di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» connessi all'imposizione della misura di sicurezza della sorveglianza speciale in relazione agli articoli 25 e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed all'art. 2 del protocollo n. 4 della stessa Convenzione, interpretati alla luce della ratio decidendi della sentenza De Tommaso contro Italia pronunciata dalla Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo il 23 febbraio 2017.



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, il giorno 25 ottobre 2017.

Il Presidente: DE CRESCIENZO

L'estensore: RECCHIONE

18C00012

N. 2

*Ordinanza del 2 agosto 2017 della Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di M. L. F.*

Misure di prevenzione patrimoniali - Confisca di beni alla criminalità organizzata - Tutela dei terzi creditori - Disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011 - Soggetti legittimati a proporre domanda di ammissione del credito.

– Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”), art. 1, comma 198.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta dagli ill.mi sigg.ri Magistrati:

dott. Enrico Giuseppe Sandrini, rel. Presidente;

dott. Luigi Fabrizio Mancuso, consigliere;

dott. Aldo Esposito, consigliere;

dott. Gaetano Di Giuro, consigliere;

dott. Raffaello Magi, consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da M L F nato il 1° aprile 1978, avverso il decreto n. 56/2015 Tribunale di Agrigento del 2 dicembre 2015;

Sentita la relazione fatta dal consigliere dott. Enrico Giuseppe Sandrini;

Lette le conclusioni del PG dott. Delia Cardia che ha concluso per il rigetto del ricorso;

Uditi i difensori avv.;

Ritenuto in fatto

1. Con decreto in data 2 dicembre 2015 il Tribunale di Agrigento, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha dichiarato inammissibile l'incidente di esecuzione promosso da M L F, in qualità di titolare della ditta omonima, avente per oggetto la richiesta di accertamento della buona fede nella contrattazione e nella stipula della vendita di due autocarri, avvenuta il 29 settembre 2009, e nell'insorgenza del conseguente diritto di credito corrispondente al prezzo del veicoli, nei confronti della s.n.c. di C G & F, oggetto di decreti di sequestro emessi il 16 dicembre 2009 e di decreti di confisca emessi il 17 maggio 2011 nell'ambito del procedimenti di prevenzione *ex lege* n. 575 del 1965 a carico di C F e C G, che avevano riguardato le quote del capitale sociale e il complesso dei beni aziendali della società debitrice.



Il Tribunale dava atto che la fattispecie era soggetta alla disciplina prevista dall'art. 1, commi 194 e seguenti, della legge n. 228 del 2012, recante disposizioni a tutela dei terzi creditori con riferimento ai procedimenti di prevenzione non soggetti al decreto legislativo n. 159 del 2011; ritenuta la tempestività della richiesta di accertamento del credito, proposta nei 180 giorni dalla definitività, in data 10 marzo 2015, dei provvedimenti di confisca, il Tribunale rilevava che il credito non rientrava nella tipologia di quelli di cui la legge prevede e tutela la soddisfazione, che l'art. 1 comma 198 limita ai creditori muniti di ipoteca iscritta sui beni confiscati anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione e ai creditori che, prima della trascrizione del sequestro di prevenzione, abbiano trascritto un pignoramento sui beni o che alla data di entrata in vigore della legge (n. 228 del 2012) fossero (già) intervenuti nella relativa procedura esecutiva, nonché - a seguito della sentenza n. 94 del 2015 della Corte costituzionale ai titolari di crediti di lavoro subordinato, categorie nelle quali non rientrava il M.

2. Avverso il suddetto decreto di inammissibilità ricorre per cassazione M, a mezzo del difensore avv. Salvatore A. Bevilacqua, deducendo due motivi di doglianza.

2.1. Col primo motivo, il ricorrente lamenta inosservanza ed errata applicazione delle norme che disciplinano la tutela dei terzi creditori in caso di provvedimenti di confisca emessi all'esito di procedimenti di prevenzione per i quali non si applica la disciplina dettata dal libro primo del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Il ricorrente sollecita un'interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012, che tuteli i creditori di buona fede il cui credito sia sorto anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione, anche se chirografari e non pignoranti né intervenuti nell'esecuzione, superando un'interpretazione strettamente letterale del testo normativo che finirebbe per negare tutela al Credito sulla base di criteri arbitrari e contingenti, e per ragioni estranee alla *ratio* della confisca di prevenzione, che quella di recidere i legami tra l'impresa e l'associazione mafiosa mediante la sottrazione al titolare dei beni illecitamente acquistati; un'interpretazione diversa da quella sollecitata si risolverebbe nell'ingiustificata appropriazione da parte dello Stato delle somme costituenti il corrispettivo dei beni confiscati dovute al creditore di buona fede, il quale verrebbe a subire a sua volta l'ablazione del proprio diritto; il ricorrente rileva di aver stipulato la vendita degli autocarri in buona fede, contrattando a prezzi di mercato con un acquirente operante in altra provincia e in una realtà economica distante e diversa dalla propria; deduce di aver agito in qualità di titolare di una piccola impresa esercente, insieme all'attività di compravendita di veicoli usati, anche quella di officina meccanica di riparazione e manutenzione degli stessi con l'ausilio dei propri familiari, qualificabile in virtù di tali caratteristiche come impresa artigiana, implicante il riconoscimento della natura privilegiata del credito ai sensi dell'art. 2751-bis n. 5 del codice civile, così da non giustificare una disparità di trattamento rispetto al credito dei lavoratori subordinati dell'impresa confiscata, ricorrendo nei propri riguardi un'analoga situazione di debolezza contrattuale, così da legittimare anche sotto tale profilo un'interpretazione estensiva della norma.

Il ricorrente deduce che la natura artigiana dell'impresa confiscata ne esclude la soggezione a fallimento, così da precludere anche tale possibile strumento di tutela del proprio credito, destinato a rimanere insoluto, invocando le medesime ragioni sulla natura ingiustificata del sacrificio imposto al creditore richiamate dalla Consulta nella motivazione della sentenza n. 94 del 2015, che dovevano trovare applicazione anche al caso di specie; censura la mancata applicazione da parte del provvedimento impugnato degli artt. 2-ter, comma 5, e 2-septies della legge n. 575 del 1965, che erano stati interpretati dalla costante giurisprudenza nel senso di ammettere il pagamento dei crediti, privilegiati e chirografari, di buona fede vantati nei confronti di un'azienda confiscata, rilevando che tali norme non erano state abrogate dalla disciplina successiva, con la quale non risultano incompatibili.

2.2. Col secondo motivo, il ricorrente deduce e prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012 nella parte in cui non include tra i creditori da soddisfare nei limiti e con le modalità ivi indicate anche i titolari di crediti chirografari vantati nei confronti di un'impresa artigiana la cui azienda sia stata sottoposta a confisca, nonché i titolari di crediti privilegiati ai sensi dell'art. 2751-bis n. 5 del codice civile.

Deduce la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, alla stregua delle ragioni spese nel primo motivo di ricorso, e indica i parametri costituzionali violati in quelli di cui agli articoli 1, 3, 4, 24, 27, 35, 41, 42, 47 e 111 della Costituzione, alla Convenzione di Vienna del 1988 (art. 5 comma 8), alla Convenzione di Strasburgo del 1990 (art. 5 comma 7), alla Decisione quadro del Consiglio UE del 2005 (artt. 4 e 5), per il tramite della norma interposta di cui all'art. 117 primo comma Cost., illustrando specificamente le singole censure.



3. Il Procuratore generale presso questa Corte ha rassegnato conclusioni scritte, con le quali chiede il rigetto del ricorso; deduce la ragionevolezza della scelta operata dal legislatore con la legge n. 228 del 2012 di estendere alle sole categorie di creditori indicate nell'art. 1 comma 198 il diritto di far accertare il credito al fine del relativo soddisfacimento sul ricavato della liquidazione dei beni sottoposti a confisca di prevenzione nei procedimenti non soggetti alla disciplina generale prevista dal decreto legislativo n. 159 del 2011, e rileva l'assenza dei presupposti per equiparare crediti di lavoro subordinato, ai quali la sentenza n. 94 del 2015 della Corte costituzionale aveva esteso la medesima tutela, ai crediti privilegiati dell'imprenditore artigiano.

4. Con memoria successiva il difensore del ricorrente ha replicato alle conclusioni del Procuratore generale, ribadendo, con ampie argomentazioni, le ragioni a sostegno di un'interpretazione adeguatrice dell'art. 1 comma 198 legge n. 228 del 2012 e sviluppando ulteriormente le ragioni a supporto della questione di legittimità costituzionale della norma, sollevata in via subordinata, anche sotto il profilo della irragionevolezza di una soluzione interpretativa che privasse il creditore di ogni forma di tutela anche in assenza di un'inerzia rimproverabile nell'esercizio delle azioni previste dall'ordinamento.

Considerato in diritto

1. Il primo motivo di ricorso non può trovare accoglimento.

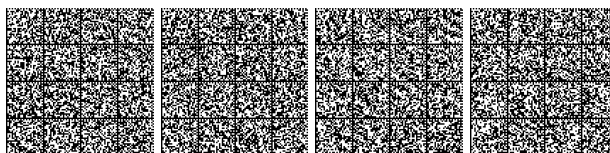
1.1. È noto che il decreto legislativo n. 159 del 2011 (c.d. codice antimafia) ha innovato profondamente il regime precedente nella materia della tutela dei diritti dei terzi estranei al procedimento di prevenzione titolari di legittime pretese creditorie nei confronti dei soggetti il cui patrimonio - costituente la garanzia (generale e speciale, ex artt. 2740-2741 cod.civ.) dei creditori - sia assoggettato a confisca, in tutto o in parte (con riguardo a singoli beni), nella ricorrenza del presupposti indicati dall'art. 24 comma 1 del medesimo decreto legislativo.

In particolare, è stato introdotto, mediante gli artt. 52 e seguenti del decreto legislativo n. 159 del 2011, un sistema organico di tutela esteso alla generalità dei creditori, sia privilegiati che chirografari, imperniato su un procedimento incidentale di verifica del credito in contraddittorio e sulla formazione di uno stato passivo, da parte del giudice appositamente delegate, e di un successivo piano di pagamento dei crediti ammessi da realizzare con le disponibilità ricavate dalla liquidazione dei beni confiscati, disciplinato secondo modalità e scadenze in larga misura mutate dagli analoghi istituti della legge fallimentare.

Premesso il divieto, stabilito dall'art. 55 (D.Lgs. n. 159 del 2011) a carico di tutti i creditori, di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni sequestrati (che, se iniziate prima del sequestro di prevenzione, sono destinate a estinguersi nel momento in cui la confisca diviene definitiva), l'art. 52 comma 1 prevede in via generale che il provvedimento di confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi che risultino da atti aventi data certa anteriore al sequestro né i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore allo stesso, a condizione che l'escussione del residuo patrimonio (non soggetto a confisca) del proposto risulti incapiente a soddisfare il credito (salvo che questo sia assistito da una causa legittima di prelazione sui beni sequestrati), che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego (salvo che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il relativo nesso di strumentalità), e che, nel caso in cui il titolo - genetico o ricognitivo - del credito abbia natura astratta, creditore provi il rapporto fondamentale (nonché, nel caso del portatore di titolo di credito, anche di quello che ne legittima il possesso).

La nuova disciplina di carattere generale ha determinato, con la sua entrata in vigore, l'abrogazione delle precedenti norme settoriali in materia, in particolare di quelle contenute nella legge n. 575 del 1965, di cui l'art. 120 comma 1 lettera b) decreto legislativo n. 159 del 2011 ha disposto espressamente la (integrale) abrogazione; essa si applica - in conformità al disposto della norma transitoria di cui all'art. 117 comma 1 del medesimo decreto legislativo - ai procedimenti nei quali alla data del 13 ottobre 2011 non fosse già stata formulata la proposta di applicazione della misura di prevenzione.

1.2. Nel caso in esame i decreti di sequestro e di applicazione della confisca, che hanno riguardato tutti i beni aziendali della società di C G & F, costituenti la garanzia patrimoniale del credito del ricorrente di residui 10.000 euro derivante dalla vendita di due autocarri, sono stati emessi, secondo quanto emerge dal provvedimento impugnato, nelle date rispettive del 16 dicembre 2009 e del 17 maggio 2011, e dunque prima del 13 ottobre 2011, con la conseguenza che la disciplina generale di accertamento, riconoscimento e ammissione al pagamento del credito, di cui agli artt. 52 e seguenti decreto legislativo n. 159 del 2011, non può - pacificamente - trovare applicazione.



La materia riguardante la tutela dei terzi titolari di diritti di credito o di prelazione aventi la loro garanzia patrimoniale nei beni assoggettati a sequestro e confisca nell'ambito di procedimenti di prevenzione già pendenti al momento dell'entrata in vigore del Libro I del decreto legislativo n. 159 del 2011 ha trovato, successivamente, specifica regolazione nell'art. 1, commi da 194 a 206, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), che ha previsto, a decorrere della sua entrata in vigore (1° gennaio 2013), un analogo divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni confiscati e un regime semplificato di verifica e pagamento dei crediti ammessi a soddisfarsi sul ricavato della relativa liquidazione (la cui applicazione è demandata, su istanza dell'interessato, al giudice dell'esecuzione) per i quali sussistano le condizioni generali stabilite dall'art. 52 comma 1 decreto legislativo n. 159 del 2011, circoscrivendo tuttavia la possibilità di tutela ai soli creditori indicati nel comma 198, che sono quelli titolari di ipoteca iscritta sui beni confiscati anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione e quelli che, prima della trascrizione del sequestro, abbiano trascritto un pignoramento sul bene o siano intervenuti nell'esecuzione, iniziata in virtù di tale pignoramento, prima dell'entrata in vigore della legge (n. 228 del 2012).

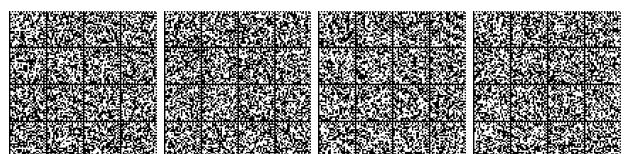
Consegue che tutti i crediti, anche di natura privilegiata, diversi da quell'espressamente contemplati dall'art. 1 comma 198 della legge n. 228 del 2012, nel testo risultante dalla successiva interpolazione operata dalla sentenza n. 94 del 2015 della Corte costituzionale che - con pronuncia additiva - ha esteso la medesima tutela ai titolari di credito del lavoro subordinato (fruenti del privilegio riconosciuto dall'art. 2751-bis n. 1 cod.civ.), sono esclusi dalla legittima possibilità di essere ammessi a soddisfarsi sul ricavato dei beni confiscati; in particolare, per quanto riguarda i crediti diversi da quelli muniti di garanzia ipotecaria opponibile al sequestro di prevenzione, il discrimen della tutela è stato individuato dal legislatore non tanto nella natura o nella causa del credito, quanto nel dato temporale rappresentato dal suo tempestivo azionamento ad iniziative del creditore mediante l'instaurazione di una procedura esecutiva che fosse già pendente e opponibile, dovendo il relativo pignoramento risultare già trascritto - al momento della trascrizione del sequestro di prevenzione, ovvero mediante il tempestivo inserimento della pretesa creditoria (nel termine sopra indicato) in detta procedura espropriativa, a prescindere dal rango del credito che può anche essere rappresentato da un chirografo.

Poiché il credito del ricorrente non rientra, pacificamente, in una delle categorie appena indicate, previste dal comma 198 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, correttamente il provvedimento impugnato ha dichiarato inammissibile la relativa domanda di accertamento e ammissione al pagamento sui beni confiscati, pur dando atto della tempestività delle domande rispetto al termine di presentazione stabilito dalla legge, e pur non avendo il giudice dell'esecuzione sollevato questioni sulla ricorrenza degli altri requisiti previsti dall'art. 52 comma 1 decreto legislativo n. 159 del 2011 (in quanto richiamati dall'art. 1 comma 200 della legge di stabilità), trovando causa il credito del M in un negozio commerciale di vendita risalente al 29 settembre 2009, documentato dalle relative fatture e registrazioni contabili, ed antecedente l'emissione del decreti di sequestro che hanno colpito (il 16.12.2009) tutti i beni aziendali della società debitrice.

1.3. La riformulazione complessiva, ad opera del decreto legislativo n. 159 del 2011 e della legge n. 228 del 2012, del sistema normativo che regolamenta nei modi sopra indicati, sia a regime che in via transitoria, la sorte dei crediti vantati nei riguardi dei soggetti i cui beni patrimoniali siano stati assoggettati a confisca di prevenzione, non lascia spazio alla sopravvivenza di norme e prassi previgenti, invocate dal ricorrente e già individuate dalla giurisprudenza nel vigore della legge n. 575 del 1965, che possano legittimare altrimenti il soddisfacimento del credito del M sui beni confiscati, sotto il profilo argomentativo, di natura sistematica, che valorizzava la soggezione al provvedimento ablativo dell'intero compendio dei beni aziendali del debitore al fine di giustificare la liquidazione dei debiti aziendali correnti in quanto ricompresi nei rapporti giuridici, attivi e passivi, inscrivibili nel complesso dei beni organizzati per l'esercizio dell'impresa (secondo la nozione di azienda recepita nell'art. 2555 del codice civile), nei quali l'amministratore giudiziario dei beni sequestrati era destinato a subentrare.

La sopravvenienza, in particolare, della specifica disciplina contenuta nella legge di stabilità 2013 impone dunque di ritenere superato, nella materia in esame, il riferimento alla sopravvivenza delle norme previgenti contenuto nell'art. 117 comma 1 del decreto legislativo n. 159 del 2011 con riguardo ai «vecchi» procedimenti di prevenzione non soggetti alla normativa del codice antimafia.

L'indicazione selettiva delle categorie di creditori legittimati a soddisfarsi sul ricavato dei beni confiscati nelle procedure di prevenzione alle quali non si applica il decreto legislativo n. 159 del 2011, contenuta nell'art. 1 comma 198 della legge n. 228 del 2012, deve ritenersi perciò tassativa e insuscettibile di interpretazioni estensive: una sicura conferma della conclusione appena raggiunta e ricavabile, del resto, dalla necessità del ricorso alla pronuncia additiva di cui alla sentenza n. 94 del 2015 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità parziale della norma, per estendere l'area dei crediti tutelati a quelli trovati causa in un rapporto di lavoro subordinato.



Non vi è spazio, dunque, per un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1 comma 198 della legge n. 228 del 2012 nel senso - invocato dal ricorrente - di ricomprendere nella tutela i crediti derivanti da forniture commerciali effettuate nell'esercizio di attività d'impresa; né le argomentazioni sviluppate dalla Consulta a fondamento della natura ingiustificata dell'esclusione dei crediti di lavoro subordinato dal meccanismo di salvaguardia previsto dalla norma citata, che è stata censurata con riferimento allo specifico parametro costituzionale rappresentato dall'art. 36 Cost., appaiono mutuabili a sostegno di un'analoga soluzione, in via interpretativa, in favore del credito del piccolo imprenditore, anche nell'ipotesi in cui dovesse riconoscersi all'impresa del M natura artigiana, stante la persistente disomogeneità delle rispettive cause creditorie, che ne giustifica una diversa tutela e che trova puntuale riconoscimento normativo nella previsione di una differente graduazione del rango privilegiato del credito nella sistematica del codice civile (art. 2751-*bis*, n.ri 1 e 5, cod. civ.).

Il motivo di doglianza e pertanto, alla stregua della normative vigente, infondato.

2. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 198 della legge n. 228 del 2012, prospettata della difesa del M nel secondo motivo di ricorso, e ulteriormente illustrate nella memoria di replica alle conclusioni del Procuratore generale, e invece rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento ai parametri rappresentati dagli articoli 3 e 41 della Costituzione, per le ragioni che seguono e che rivestono natura assorbente di ogni altro - dedotto - profilo di censurabilità della norma.

2.1. La rilevanza della questione, nel presente giudizio di legittimità, discende *de plano* dalle ragioni, sopra esposte, che ostano a un'interpretazione adeguatrice della norma contenuta nella legge di stabilità tale da consentire di estendere alla generalità dei crediti, destinati a trovare la loro garanzia patrimoniale nei beni confiscati al debitore nell'ambito del procedimenti di prevenzione ai quali non si applica - *ratione temporis* - la disciplina del decreto legislativo n. 159 del 2011, il regime di riconoscimento e tutela accordato alle sole categorie di creditori individuate dall'art. 1 comma 198, nonostante il credito del ricorrente appaia possedere, per il resto, i requisiti previsti dall'art. 52 decreto legislativo n. 159 del 2011 (che non sono stati messi in discussione dal giudice dell'esecuzione nel provvedimento impugnato) richiamati dall'art. 1 comma 200 della legge n. 228 del 2012.

È invero, evidente che il testo attuale della norma, censurato di (sospetta) incostituzionalità, impone di ritenere corretto il provvedimento del giudice dell'esecuzione e di rigettare conseguentemente il ricorso per cassazione del M, che sarebbe suscettibile invece di accoglimento, mediante pronuncia rescindente di annullamento con rinvio al giudice di merito perché proceda agli adempimenti previsti dall'art. 1 comma 200 della legge, nel caso di pronuncia adeguatrice della Consulta che riconoscesse la fondatezza della questione proposta.

In particolare, con riferimento al requisito, la cui sussistenza deve essere verificata ai sensi dell'art. 52 comma 1 lettera a) decreto legislativo n. 159 del 2011, dell'insufficienza del rimanente patrimonio, non confiscato, dei soggetti sottoposti alla misura di prevenzione reale a garantire la soddisfazione del credito del ricorrente (ove ritenuto di rango chirografario, come appare nel caso di specie, trattandosi di credito derivante da un'ordinaria operazione commerciale di vendita), deve osservarsi che la natura artigiana dell'impresa del debitore, con conseguente sottrazione della stessa - in via di principio - alla dichiarazione di fallimento (artt. 2221 cod. civ. e 1 legge fall.), rende impraticabile, nel caso di specie, la residua forma di tutela rappresentata dalla possibilità del creditore, inibito a soddisfarsi sul complesso dei beni aziendali assoggettati a confisca, di chiedere il fallimento dell'imprenditore/debitore divenuto insolvente e di insinuarsi nel passivo della conseguente procedura concorsuale, secondo una facoltà che non è preclusa dalla coesistenza della procedura di prevenzione patrimoniale, né della natura «mafiosa» dell'impresa (della quale ricorrono i presupposti generali di fallibilità), così come riconosciuto con orientamento consolidato dalla giurisprudenza, anche di questa Corte Suprema, che ha trovato definitiva conferma nel disposto degli articoli 63 e segg. decreto legislativo n. 159 del 2011.

Sotto tale profilo, deve ritenersi perciò superato, nel caso in esame, l'argomento speso nella precedente pronuncia di questa Corte (Sez. 6 n. 49821 del 17 ottobre 2013, Rv. 258579) che ha ritenuto manifestamente infondata la questione, analogamente prospettata, di legittimità costituzionale della disciplina prevista dall'art. 1 comma 198 della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui non ammette a soddisfarsi sul ricavato dei beni confiscati il creditore chirografario che non abbia tempestivamente radicato l'azione esecutiva (trascrivendo il pignoramento prima del sequestro di prevenzione), sul presupposto della possibilità riconosciuta al creditore medesimo di chiedere il fallimento del debitore e di insinuare il proprio credito nel passivo dell'impresa fallita il cui patrimonio aziendale sia stato interamente confiscato.

2.2. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, è opportuno muovere nuovamente dal precedente appena citato di questa Corte (Sez. 6 n. 49821 del 2013) per verificare - anche ponendone a confronto le affermazioni coi contenuti della pronuncia sopravvenuta della Consulta n. 94 del 2015, che ha esteso il regime di tutela ai titolari di crediti da lavoro subordinato - la persistente tenuta logico-giuridica delle ulteriori argomentazioni che erano state spese a supporto della ritenuta legittimità della disciplina in esame.



Il dubbio di irragionevolezza, e di incoerenza rispetto ai principi di rango costituzionale e sovranazionale in materia, della differente tutela accordata alle diverse categorie di creditori dello stesso soggetto sottoposto a misura di prevenzione patrimoniale - ancorata a criteri che prescindono della natura e dalla causa intrinseca del credito per privilegiare l'esistenza di un vincolo, opponibile, di interrelazione reale col bene soggetto a confisca, la cui insorgenza e rimessa all'iniziativa (e alla forza contrattuale) del singolo creditore, munitosi di garanzia reale sul cespite o tempestivamente attivatosi in *executivis* mediante la trascrizione di un pignoramento sul bene o l'intervento nella relativa procedura espropriativa - era stato allora superato da questa Corte ritenendo razionalmente giustificata una disciplina intesa a garantire la preminenza dell'interesse collettivo, di rilievo pubblicistico, a privare il soggetto socialmente pericoloso dei beni patrimoniali che costituiscono il prodotto o comunque l'espressione della sua pericolosità, senza sacrificare nel contempo le ragioni di quei creditori che vantino una relazione diretta (assistita da un sostanziale diritto di seguito) col bene oggetto del provvedimento ablativo, limitando l'effetto recessivo e soccombente, destinato a prodursi nei confronti della restante massa dei creditori portatori di un interesse di rango (meramente) privatistico a soddisfarsi sull'intero patrimonio del debitore, ai titolari di quelle posizioni creditorie, per quanto di buona fede, che risultino prive di uno specifico e diretto collegamento col bene confiscato, fruanti della sola garanzia patrimoniale generica, di natura tanto chirografaria quanto privilegiata, che trova titolo indifferenziato nella previsione dell'art. 2740 cod. civ..

Un rilievo preminente, agli effetti di respingere il dubbio di costituzionalità della normativa in oggetto, era stato perciò attribuito dalla citata decisione di legittimità alla inerzia del creditore, che non si fosse tempestivamente attivato per la tutela e la soddisfazione del proprio credito (anche chirografario) mediante la creazione di un vincolo diretto e riconoscibile sul bene suscettibile di confisca, opponibile alla procedura di prevenzione, così da ricondurre - in definitiva - a una condotta, in qualche misura rimproverabile, dell'interessato il conseguente deficit di tutela.

2.3. La validità generale della giustificazione rappresentata dalla preminenza dell'interesse pubblico ad assicurare l'effettività della misura di prevenzione patrimoniale e il raggiungimento della sua finalità di privare il destinatario dei risultati economici dell'attività illecita, è stata messa in crisi dalla decisione (sopravvenuta) della Corte costituzionale di cui alla citata sentenza n. 94 del 2015, che ha evidenziato come il bilanciamento delle contrapposte esigenze, realizzato dalla disciplina intertemporale dettata dalla legge di stabilità 2013 a scapito dell'interesse del creditore del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione a non vedere vanificata la garanzia patrimoniale sulla quale aveva confidato nel concedere il credito ovvero (come nel caso del credito di lavoro subordinato) nell'effettuare la propria prestazione, si risolve in realtà in un sacrificio puro e semplice delle ragioni e delle aspettative del creditore di buona fede, che produce il suo massimo effetto nel caso (come è quello oggetto del presente giudizio) di confisca «totalizzante», che colpisca l'intero patrimonio del debitore costituente la garanzia del ceto creditorio, privato così di ogni prospettiva di soddisfazione tanto nei riguardi del proposto (divenuto d'imperio insolvente e, nel caso di specie, neppure suscettibile di essere dichiarato fallito), quanto nei riguardi dello Stato, beneficiario della devoluzione a titolo originario dei beni confiscati.

Il sacrificio totale e indifferenziato delle ragioni della massa creditoria, con la sola eccezione dei creditori pre-muniti di uno specifico diritto di seguito sui singoli beni del debitore nelle forme tutelate dall'art. 1 comma 198 legge n. 228 del 2012, è destinato a rivelarsi tanto più incongruo - nel solco della citata pronuncia della Consulta - alla stregua dell'attuale assetto normativo, in quanto si inserisce in un sistema che, a differenza del passato, prevede ora a regime, per i procedimenti di prevenzione radicati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011, un meccanismo generale di salvaguardia, esteso (come si è visto) a tutti i crediti suscettibili di essere pregiudicate dal provvedimento di confisca e di cui sia accertata, nei modi stabiliti dall'art. 52 decreto legislativo n. 159 del 2011, l'opponibilità al beneficiario - lo Stato - del provvedimento ablativo della garanzia patrimoniale, in assenza di interessenze illecite col debitore.

La permanente compatibilità, dopo la sopravvenienza della sentenza additiva n. 94 del 2015, della deroga significativa al regime ordinario - previsto dal decreto legislativo n. 159 del 2011 - dettata dalla norma di diritto intertemporale contenuta nella legge di stabilità 2013, deputata a regolare, fino all'esaurimento del loro effetti, le (sole) procedure di prevenzione patrimoniale la cui proposta di applicazione ricade nel regime antecedente la novella, deve dunque essere vagliata alla stregua del canone fondamentale della ragionevolezza, cui deve necessariamente ispirarsi il sacrificio imposto ai titolari delle posizioni creditorie di buona fede che abbiano acquisito una legittima aspettativa a soddisfarsi sul patrimonio del debitore, confiscato per motivi estranei alla causa del credito: ragionevolezza alla quale, in quanto espressione del principio di eguaglianza, deve uniformarsi l'esercizio dell'attività legislativa.

In caso contrario, la radicale preclusione normativa, fuori dai casi tassativamente indicati, di ogni azione a tutela della soddisfazione di un credito legittimamente insorto è destinata a risultare priva di giustificazione razionale, così da determinare un'obiettiva questione di compatibilità del disposto attuale dell'art. 1 comma 198 legge n. 228 del 2012 con l'art. 3 Cost.; il dubbio sulla tenuta costituzionale della relativa disciplina è accentuato, altresì, dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di interpretazione della norma contenuta nell'art. 1



del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che in alcune sue recenti decisioni (riguardanti, in particolare, i noti casi Mottola contro Italia e Staibano contro Italia del 2014) ha esteso la nozione di bene protetto della persona fisica o giuridica, tutelato dalla norma sovranazionale, ai «valori patrimoniali» muniti di una base giuridica consolidata, ritenuti comprensivi delle legittime aspettative alle prestazioni patrimoniali in cui si sostanziano i diritti di credito nascente dalla libera contrattazione tra privati, che non possono perciò essere ingiustificatamente sacrificati nell'ordinamento interno senza apprestare gli opportuni mezzi (anche processuali) di tutela, la cui assenza potrebbe risultare censurabile a sua volta a titolo di violazione dei principi affermati dall'art. 6 della Convenzione europea.

2.4. Il fondamentale elemento di irragionevolezza ravvisabile nella previsione normativa di cui all'art. 1 comma 198 legge n. 228 del 2012 (sul quale ha particolarmente insistito il ricorrente nella memoria di replica), che legittima la proposizione della questione di legittimità costituzionale sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., è costituito dall'esclusione di ogni forma di tutela per i creditori che, come l'odierno ricorrente, non abbiano avuto a disposizione, in relazione al momento di insorgenza del credito, il tempo e la possibilità materiale di munirsi del titolo preferenziale - individuato dalla norma - rappresentato dalla precostituzione del diritto di seguito sul bene del debitore suscettibile di confisca, mediante la tempestiva trascrizione di un atto di pignoramento: rispetto al mancato esercizio, in tali forme, dell'azione esecutiva non è configurabile, invero, alcuna inerzia ascrivibile a una scelta comportamentale del creditore, nei termini che sono stati valorizzati dal precedente di cui alla citata sentenza n. 49821 del 2013 di questa Corte (Sez. 6), con la conseguenza che la disparità di trattamento che si realizza, sotto tale profilo, rispetto alla situazione del creditore, di pari grado chirografario o privilegiato, che abbia avuto la possibilità temporale di munirsi del titolo pignoratizio appare effettivamente priva di qualunque giustificazione.

La vendita degli autocarri da cui ha tratto origine il credito del ricorrente e documentata da fatture commerciali emesse poco di due mesi prima del decreti di sequestro del beni (successivamente) confiscati; essa si è dunque perfezionata nell'immediata prossimità della sopravvenienza del vincolo reale che ha privato il creditore della possibilità di soddisfarsi, agendo *in executivis*, sui beni del debitore costituenti la garanzia patrimoniale; si tratta di un lasso temporale talmente ristretto da risultare oggettivamente incompatibile coi tempi processuali minimi ragionevolmente necessari a consentire al creditore di munirsi (anche in ipotesi di ricorso alle forme semplificate della procedura monitoria e alla correlata abbreviazione dei termini previsti dal codice di procedura civile per la richiesta, l'emissione e la notificazione di un decreto ingiuntivo) di un titolo giudiziale munito di efficacia esecutiva, idoneo a legittimare - previa intimazione dell'atto di precetto nell'osservanza del termini di legge - la notificazione e la trascrizione di un atto di pignoramento in data anteriore al sequestro di prevenzione.

I caratteri di specialità e di intertemporalità che contraddistinguono la disciplina contenuta nell'art. 1 comma 198 della legge n. 228 del 2012, rispetto al regime ordinario di tutela assicurato a tutti i creditori del proposto dal decreto legislativo n. 159 del 2011, non appaiono perciò idonei a giustificare, in questo caso, il sacrificio completo delle ragioni del creditore che sia privo *in nuce* - senza che ciò risulti in qualche modo a lui imputabile - della possibilità di munirsi tempestivamente del titolo (pignoratizio) che realizza la condizione prevista della *lex specialis* per consentirgli di essere ammesso a soddisfarsi sui beni del debitore suscettibili di confisca; la radicale assenza di una possibilità di tutela, rispetto alla situazione del creditore di pari rango che abbia avuto a disposizione il tempo materiale di cautelarsi nelle forme stabilite della legge, produce dunque *un vulnus* che appare privo di giustificazione razionale, non riconducibile all'esplicazione di legittima discrezionalità legislative, tale da risolversi così in un'irragionevole disparità di trattamento censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. nella misura in cui la norma impugnata individua *il discrimen* della tutela del credito in un elemento del tutto accidentale come quello appena indicato.

2.5. La qualità imprenditoriale del ricorrente e la causa commerciale del credito vantato legittimano la proposizione del dubbio di legittimità costituzionale della norma anche alla stregua dell'art. 41, primo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio della libertà di iniziativa economica, che appare ingiustificatamente pregiudicata - nei termini di irragionevolezza appena precisati - della completa vanificazione della garanzia patrimoniale sui beni del debitore (soggetti al provvedimento ablativo) che costituiscono oggetto dell'aspettativa di soddisfazione delle legittime pretese creditorie sorte nell'esercizio dell'attività d'impresa, in cui confida l'imprenditore e che rappresentano garanzia di effettività del libero esplicarsi dell'attività stessa.

I naturali caratteri di continuità e rotatività che connotano, ordinariamente, i rapporti di fornitura commerciale tra imprese, tipicamente basati su un atteggiamento di affidamento reciproco, individuano, del resto, nelle situazioni creditorie conseguentemente originatesi il terreno d'elezione in cui è destinato a manifestarsi il dato rappresentato dall'esposizione dell'imprenditore, creditore del corrispettivo delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi da lui effettuate, a un più accentuato rischio di perdita - ingiustificata - della relativa garanzia patrimoniale per effetto della sopravvenienza di provvedimenti di confisca, in ragione della mancata predisposizione di cautele preventive di tipo giudiziale/esecutivo che costituisce il normale portato della specificità del rapporto intercorrente col debitore.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 198 della legge n. 228 del 2012 per contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Sospende il giudizio e ordina la notifica al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 19 gennaio 2017

Il Presidente estensore: ENRICO GIUSEPPE SANDRINI

18C00013

N. 3

Ordinanza del 25 ottobre 2017 del Tribunale di Alessandria nel procedimento penale a carico di S. G.

Processo penale - Dibattimento - Reato concorrente e circostanze aggravanti risultanti dal dibattimento - Contestazione suppletiva relativamente al fatto concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale - Facoltà dell'imputato di richiedere l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen. - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 517.

TRIBUNALE DI ALESSANDRIA

in composizione collegiale nelle persone dei magistrati:

dott.ssa Luisa Camposaragna - Presidente est;

dott. Stefano Tacchino - Giudice;

dott.ssa Federica Cerutti - Giudice onorario,

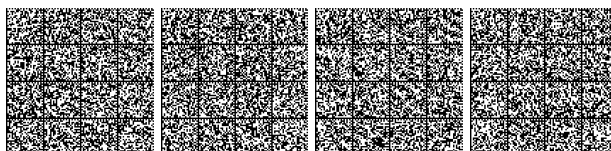
alla pubblica udienza del 25 ottobre 2017 nel procedimento a carico di S. G. nato a ... il ... elettivamente domiciliato ex art. 161 c.p.p. presso l'avv. Erika Rapetti del foro di Alessandria dalla quale è difeso di fiducia, imputato dei seguenti reati:

a) artt. 256 comma 1 lettere a e b decreto legislativo n. 152/2006 perchè effettuava illecitamente e comunque senza autorizzazione sul terreno agricolo di proprietà sito in ..., censito a N.C.T. al foglio n. ..., mappale n. ..., attività di raccolta e di gestione — recupero smaltimento, di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi (...) in particolare smaltiva i rifiuti interrando nel terreno agricolo di proprietà (interessando una superficie di mq. 30-40 circa) omettendo così di avviarli a regolare recupero e smaltimento come previsto dal decreto legislativo n. 152/2006 e s.m.i. - fatti commessi nel Comune di e accertati in data 22 agosto 2013;

b) artt. 2 e 7 legge 2 ottobre 1967, n. 895 e successive modifiche poiché deteneva illegalmente all'interno del garage di proprietà sito in , nr. 1 fucile monocanna marca Beretta calibro 24 avente matricola illeggibile, nr. 1 fucile doppietta marca artigianale calibro 12 avente matricola nr. 329 e nr. 1 fucile doppietta marca Prandelli e Gasperini calibro 12 avente matricola nr. 11542, le ultime due armi di proprietà del fratello S. E. ;

fatti commessi nel Comune di e accertati in data 22 agosto 2013 .

c) artt. 56-610 c. p. poiché minacciando M... M... di un male ingiusto e grave dicendole che le avrebbe sparato se avesse denunciato i fatti alle competenti autorità, compiva atti idonei e diretti in modo non equivoco a costringere M. ... M. ... ad omettere di denunciare alle forze dell'ordine i fatti di cui ai superiori capi 1 e 2 non riuscendo nell'intento per cause indipendenti dalla sua volontà, in particolare perchè la persona offesa si determinava comunque a sporgere denuncia al personale del Corpo Forestale dello Stato, prima mediante segnalazione telefonica il 20 giugno 2013 e poi con dichiarazioni rese il 23 giugno 2013. — fatti commessi in ... il 20 giugno 2013.



In esito alla perizia balistica disposta dal Tribunale a norma dell'art. 507 codice di procedura penale all'esito dell'istruttoria orale, (affidata al Stefano Conti e da questi depositata in cancelleria il 19 aprile 2017), è emerso che i tre fucili oggetto del capo *b*) di imputazione erano da considerarsi armi da sparo atte all'impiego e che uno dei tre — il fucile monocanna basculante, marca Berretta, modello 412 calibro 24 — recava la matricola abrasa e non già meramente illeggibile, come riferito nel corso dell'esame dibattimentale dall'ufficiale di p.g. procedente al sequestro.

All'esito della perizia e dunque sulla base di prove emerse nel corso dell'istruzione dibattimentale e ignote al momento di esercizio dell'azione penale, il pubblico ministero all'udienza del 26 aprile 2017 ha integrato i capi di accusa, con riferimento al citato fucile monocanna basculante Beretta modello 12, calibro 24, arma comune da sparo atta all'impiego, recante matricola abrasa, come segue:

d) delitto p. e p. dall'art. 23 comma 3 della legge 18 aprile 1975 n. 110 e successive modifiche, perché deteneva all'interno del garage di sua proprietà sito in ..., un fucile monocanna basculante, marca Berretta modello 412 calibro 24 (arma comune da sparo atta all'impiego) con matricola abrasa, da considerarsi pertanto arma clandestina perché sprovvista dei numeri idonei ad identificarla; Fatti commessi in Comune di ... ed accertati in data 22 agosto 2013 (epoca del rinvenimento e del sequestro dell'arma);

e) del delitto p.e p. dall'art. 648 codice penale perché, fuori dai casi di concorso nel presupposto reato di alterazione della matricola dell'arma di cui *infra* e al fine di procurare a sé e/o ad altri un profitto, acquistava o comunque riceveva da terze persone rimaste ignote un fucile basculante marca Berretta modello 412 calibro 24 (arma comune da sparo atta all'impiego) con matricola abrasa (da considerarsi pertanto arma clandestina perché sprovvista dei numeri idonei ad identificarla), detenendola all'interno del garage di sua proprietà sito in ...

Fatti commessi in località ed epoca sconosciute e accertati in Comune di in data 22 agosto 2013 (epoca del rinvenimento e del sequestro dell'arma).

Il verbale contenente le imputazioni sub *d*) ed *e*) elevate nel corso del giudizio è stato quindi notificato all'imputato assente ed il processo, a norma dell'art. 520 codice di procedura penale, è stato rinviato, con contestuale sospensione del dibattimento. Adempiuto l'incumbente, alla successiva udienza del 12 luglio 2017 l'imputato S. ... G. ... , a mezzo del difensore costituito procuratore speciale, relativamente alle sole imputazioni elevate nel corso del giudizio concernenti il fucile Berretta ex articoli 648 e 23 legge n. 110/1975, ha chiesto che il processo fosse definito con il patteggiamento e ha formulato istanza nei termini che seguono:

determinarsi la pena base per il reato più grave ex art. 648 codice penale in anni due di reclusione ed euro 600,00 di multa;

concedersi le circostanze attenuanti generiche e ridursi la pena ad anni uno, mesi quattro di reclusione ed euro 400,00 di multa;

aumentarsi la pena ex art. 81 cpv codice penale per il reato di cui all'art. 23 comma 3 legge n. 110/1975 ad anni uno, mesi sei di reclusione ed euro 600,00 di multa;

ridursi detta pena, per la diminvente connessa alla scelta del rito, ad anni uno ed euro 400,00 di multa;

richiesta subordinata alla concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.

Il pubblico ministero ha negato il consenso, dal momento che entrambe le contestazioni suppletive sono scaturite da prove emerse nel corso del processo e non già dalle risultanze investigative ai propri atti; trattasi dunque di nuove contestazioni «fisiologiche» e non patologiche dirette cioè a supplire ad un errore rispetto alle risultanze investigative, tanto che solo attraverso la perizia disposta nel corso del dibattimento era possibile accertare per la prima volta che il fucile Berretta, presentava matricola abrasa e non già meramente illeggibile per l'usura del tempo, come riferito dall'ufficiale di p.g. Trattandosi di contestazioni fisiologiche e non patologiche, ha obiettato il pubblico ministero, esse non consentono la remissione in termini per il patteggiamento, sulla scorta dei principi di cui alla sentenza Corte costituzionale n. 265/1994.

Il Tribunale, su accodo delle parti, ha proceduto allo stralcio e definizione limitatamente ai capi *a*) e *c*) della rubrica, concernenti rispettivamente le contravvenzioni in materia di rifiuti e il delitto di tentata violenza privata in danno di M. ... M. ... , del tutto avulsi dalle accuse concernenti le armi; sicchè all'esito della discussione ha emesso sentenza assolutoria per il capo *c*) e di condanna per la sola contravvenzione di cui al capo *a*).

I rimanenti capi *b*), *d*) ed *e*), (gli ultimi due contestati in via suppletiva a norma dell'art. 517 codice di procedura penale in base alla perizia espletata nel corso del dibattimento) concernono addebiti distinti ma connessi a norma dell'art. art. 12 comma 1, lett. *b*) codice di procedura penale; essi sono espressione di un unico disegno criminoso e tra essi il Tribunale ravvisa il vincolo della continuazione.



Ciò premesso, reputa il Tribunale che l'istanza di applicazione della pena proposta dalla difesa con riferimento ai capi *d)* ed *e)* — pur essendo altrimenti accoglibile, non sussistendo elementi per pronunciare una sentenza di proscioglimento ex art. 129 codice di procedura penale, essendo corretta la qualificazione giuridica dei fatti, congrua la pena indicata — pur tuttavia non sia ammissibile alla luce del diritto processuale vigente. Vi osta, infatti, la preclusione ricavabile dal combinato disposto degli articoli 446, primo comma, c.p.p. che, per consolidata giurisprudenza, subordina l'esercizio di tale facoltà, a pena di decadenza, al rispetto del termine della discussione all'udienza preliminare — e 517 codice di procedura penale, che non prevede una «rimessione in termini» onde poter effettuare la richiesta di patteggiamento nel caso in cui intervenga la contestazione di fatti emersi per la prima volta nel corso dell'istruzione dibattimentale, seppur connessi a quelli originariamente contestati a norma dell'art. 12 comma 1 lett. *b)* codice di procedura penale. Nel caso concreto si versa, invero, nell'ipotesi della c.d. «nuova contestazione fisiologica», diversa da quella c.d. «patologica», trovando quest'ultima fondamento in atti acquisiti nella fase delle indagini preliminari e già noti al pubblico ministero al momento di esercizio dell'azione penale.

Verificata pertanto la rilevanza della disciplina normativa *de qua* per la decisione del caso di specie, reputa il Tribunale che la stessa, nella parte in cui preclude all'imputato la facoltà di avanzare istanza di patteggiamento in relazione al fatto concorrente oggetto di contestazione suppletiva «fisiologica» - disciplina non suscettibile di contraria interpretazione secondo consolidato orientamento giurisprudenziale sollevi fondati dubbi di legittimità costituzionale per violazione del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione), nonché del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e del principio di ragionevolezza in rapporto alla differente disciplina processuale riservata ad eguali situazioni (art. 3 della Costituzione).

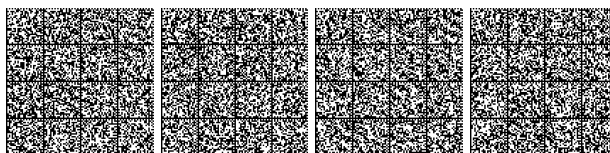
La giurisprudenza elaborata in materia dalla Corte costituzionale ha preso le mosse dall'affermazione secondo cui, a dibattimento iniziato, nel caso di un'eventuale modifica dell'imputazione, l'impossibilità di beneficiare dei vantaggi connessi all'adozione dei riti speciali fa parte delle «regole del gioco», note alle parti processuali, le cui conseguenze sfavorevoli potevano e dovevano essere previste ex ante e di cui, dunque, non ci si può ex post dolere, poichè l'imputato il quale non abbia optato nei termini per i riti / premiali «non ha che da addebitare a sè medesimo le i conseguenze della propria scelta» (Corte costituzionale 593 del 1990, 277 del 1990 e 316 del 1992). Detto primo orientamento interpretativo faceva leva sull'indissolubilità del binomio «prezialità-deflazione», rilevando come l'interesse dell'imputato ai riti alternativi potesse trovare tutela solo nella prospettiva di una effettiva sequenza procedimentale che, evitando il dibattimento, garantisse l'obiettivo di una rapida definizione del processo.

La casistica via, via emersa ha però mostrato come la rigida applicazione di tale principio comportasse, talvolta conseguenze inaccettabili sul piano della ragionevolezza e della tutela del diritto dell'imputato ad operare liberamente le proprie scelte difensive.

Pertanto la Corte con la successiva sentenza n. 265 del 1994, nel caso di contestazioni dibattimentali tardive, è pervenuta rispetto al patteggiamento ad una diversa conclusione, ritenendo che in questo caso non potesse parlarsi di una libera assunzione da parte dell'imputato del rischio di una nuova contestazione durante il dibattimento, dato che le sue determinazioni in ordine alla scelta del rito risultavano di fatto sviate da una condotta anomala del pubblico ministero. Sicchè in caso di incompletezza dell'imputazione formulata rispetto agli elementi già acquisiti nel corso dell'indagine preliminare, la Corte costituzionale ha insegnato che non può «parlarsi, in simili vicende, di una libera assunzione del rischio del dibattimento da parte dell'imputato»; e poichè «le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito speciale vengono a dipendere anzitutto dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero (...) quando, in presenza di una evenienza patologica del procedimento, quale è quella derivante dall'errore sulla individuazione del fatto e del titolo del reato in cui è incorso il pubblico ministero, l'imputazione subisce una variazione sostanziale, risulta lesivo del diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali».

Con riferimento all'istituto del patteggiamento, è stata dunque dichiarata la «illegittimità costituzionale degli articoli 516 e 517 codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, ovvero quando l'imputato ha tempestivamente e ritualmente proposto la richiesta di applicazione di pena in ordine alle originarie imputazioni» (Corte costituzionale, sentenza n. 265/1994).

In tempi più recenti — con una pronuncia «additiva» relativa all'art. 517 codice di procedura penale - è stata inoltre rimossa la preclusione a definire il processo con l'applicazione della pena su richiesta «in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale» (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2014).



Con riferimento al rito abbreviato, dopo iniziali pronunce d'inammissibilità — sulla scorta del quadro normativo murato per effetto della legge 16 dicembre 1999 n. 479, che ha diversamente delineato l'istituto e che, in talune ipotesi, ha consentito la definizione con tale rito di procedimenti ormai giunti nella fase dibattimentale — la Corte costituzionale con la sentenza n. 333/2009 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 516 e 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso al reato concorrente contestati in dibattimento, «quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale» Con la sentenza n. 333/2009 e la successiva n. 139/2015 — che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede la facoltà di richiedere il giudizio abbreviato con riferimento al reato per il quale vi sia stata suppletiva contestazione di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti al momento di esercizio dell'azione penale — la Corte ha dunque parificato le situazioni del patteggiamento e del giudizio abbreviato, rimuovendo l'originaria preclusione alla facoltà di richiedere i suddetti riti speciali in corso di dibattimento con esclusivo riferimento alle c.d. «contestazioni patologiche».

In rapporto invece alle cc.dd. «contestazioni fisiologiche», quelle volte ad adeguare l'imputazione alle risultanze dell'istruzione dibattimentale, con la sentenza n. 237/2012 — superando l'indirizzo interpretativo successivo all'entrata in vigore del codice di rito — la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa (articoli 3 e 24 comma 2 Costituzione) l'art. 517 codice di procedura penale, nella parte in cui non consentiva all'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il reato concorrente emerso nel corso dell'istruttoria dibattimentale e divenuto oggetto della nuova contestazione.

In particolare è stato qui decisamente svalutato il criterio della «prevedibilità» da parte dell'imputato della variazione dibattimentale dell'accusa, osservando in generale come detto criterio «in quanto fenomeno connaturale ad un sistema di tipo accusatori, presenti intrinseci margini di opinabilità, specie rispetto alla contestazione fisiologica di un reato concorrente»;

«non si potrebbe pretendere - ha osservato la Corte - che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale, tenendo conto, non soltanto della possibilità che a seguito del dibattimento l'accusa venga diversamente descritta o aggravata, ma anche dell'eventualità che alla prima accusa ne venga aggiunta una nuova, sia pure connessa» (cfr Corte costituzionale n. 237/2012).

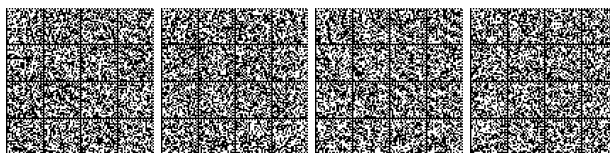
La medesima conclusione è stata poi adottata nel caso di contestazione fisiologica del fatto diverso, non essendosi ritenuto sufficiente a differenziare il trattamento normativo il rilievo che in questo caso (e a differenza dell'ipotesi della contestazione di reato concorrente) esisteva sin dall'inizio l'imputazione che avrebbe consentito la tempestiva richiesta del rito speciale.

Con la sentenza n. 273 del 2014 la Corte ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale ed oggetto della nuova contestazione.

Ma anche sul terreno del patteggiamento la Corte è addivenuta ad analoga pronuncia additiva con riguardo all'art. 516 codice di procedura penale, in un caso di contestazione fisiologica del fatto diverso, nel corso del dibattimento.

Si tratta della recentissima pronuncia n. 206 del 17 luglio 2017, ove il giudice delle leggi ha ritenuto estensibili alla richiesta di patteggiamento formulata nel corso del dibattimento in caso di mutamento della contestazione a norma dell'art. 516 codice di procedura penale, le argomentazioni già fatte proprie sul terreno del giudizio abbreviato, per ribadire che, in seguito alla contestazione ancorchè fisiologica del fatto diverso, «l'imputato che subisce la nuova contestazione viene a trovarsi in una posizione diversa e deteriore quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena — rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere fin dall'inizio. Infatti condizione primaria per l'esercizio di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti e ciò vale, non solo per il giudizio abbreviato, ma anche per il patteggiamento. In questo procedimento infatti la valutazione dell'imputato è indissolubilmente legata, ancor più che nel giudizio abbreviato alla natura dell'addebito, trattandosi, non solo di avviare una procedura che permette di definire il processo al di fuori e prima del dibattimento, ma di determinare lo stesso contenuto della decisione, il che non può avvenire se non con riferimento ad una ben individuata fattispecie penale» (cfr Corte Costituzione n. 206 del 2017, che richiama ampiamente Corte Cast. 237/2012, 273/2014 e 265/1994).

In altre parole quando l'accusa muta nei suoi aspetti essenziali non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni, ivi compresa quella del patteggiamento. Ciò in quanto la modifica dell'imputazione può incidere in modo significativo sulla fisionomia dell'accusa con riflessi sulla entità della pena irraggiungibile e sulla incidenza quantitativa dell'effetto premiale della scelta.



Così opinando la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 516 codice di procedura penale nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato «di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione» (Corte costituzionale n. 206 del 17 luglio 2017).

Anche in quest'occasione è stato ribadito che condizione primaria per l'effettività del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti, con la conseguenza che non può rimanergli preclusa in seguito ad una modifica fisiologica dell'imputazione la facoltà di richiedere il patteggiamento solo perché, non avendolo richiesto prima, si sarebbe assunto il rischio di una simile evenienza. La Corte ha ribadito il criterio già fatto proprio in tema di giudizio abbreviato con la sentenza n. 273/2014, secondo cui non si può pretendere che l'imputato valuti la convenienza di un rito speciale tenendo conto anche dell'eventualità che, a seguito di futuri sviluppi dell'istruzione dibattimentale, l'accusa a lui mossa subisca una trasformazione la cui portata è del tutto imprecisata al momento della scadenza del termine utile per la formulazione della richiesta di riti alternativi.

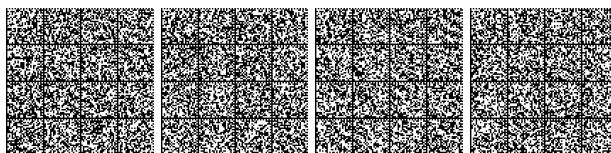
Pertanto anche nel caso in cui, come nella fattispecie concreta, all'accusa originaria ne venga aggiunta un'altra connessa secondo la nozione desumibile dall'art. 12 comma 1 lett. b) codice di procedura penale, gli stessi criteri dovrebbero condurre alla restituzione dell'imputato in termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni con riferimento all'accusa suppletiva.

Peraltro, come per il giudizio abbreviato, anche la richiesta di patteggiamento postula necessariamente l'esercizio dell'azione penale in relazione ad uno specifico fatto-reato. E nel caso di contestazione suppletiva ciò avviene solo quando il pubblico ministero procede alla contestazione stessa, sia o meno essa fondata sulle acquisizioni dibattimentali o sugli atti di indagine. Sicché — come già ritenuto riguardo al giudizio abbreviato (n. 237/2012) — precludere il patteggiamento in relazione alla contestazione suppletiva elevata nel corso del dibattimento, significherebbe far dipendere il novero delle opzioni difensive da una scelta discrezionale del pubblico ministero, quale quella di procedere a contestazione suppletiva nel processo in corso, oppure esercitare separatamente l'azione penale, ammettendo in tal caso l'imputato a recuperare l'opzione del rito.

Questo Tribunale dubita dunque della legittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere il patteggiamento relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della contestazione suppletiva anormale dell'art. 12 comma 1 lett. b) c.p.p...

Sulla base delle osservazioni sopra svolte, la preclusione a fruire dei vantaggi connessi al patteggiamento sembra conclusivamente tradursi: in una compressione dei diritti di difesa dell'imputato al quale non può essere addebitata alcuna colpevole inerzia, nè — secondo il più recente indirizzo della giurisprudenza costituzionale — possono essergli attribuite le conseguenze negative di un prevedibile sviluppo dibattimentale il cui rischio sia stato liberamente assunto; ed invero l'opzione per l'applicazione della pena su richiesta delle parti — secondo il consolidato orientamento del Giudice delle leggi costituisce una delle modalità di esercizio del diritto di difesa (tra le altre Corte costituzionale, sentenze n. 219/2004, n. 70/1996, n. 497/1995, n. 76/1993) e condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti (Corte costituzionale n. 237/2014, n. 273/2014 e n. 206/2017), sicché l'esclusione della facoltà di richiedere il patteggiamento rispetto al reato connesso contestato per la prima volta nel corso del dibattimento a norma dell'art. 517 codice di procedura penale si pone in sospetta violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione;

in una disparità di trattamento tra l'imputato al quale, sin dal primigenio esercizio dell'azione penale, siano contestati tutti gli addebiti con piena possibilità di optare per un rito alternativo e l'imputato che invece — a causa delle carenze nelle indagini o per altra casuale ragione — si sia visto muovere un'imputazione incompleta, affronti il giudizio e in conseguenza dall'acquisizione dei relativi elementi di prova in corso di dibattimento, subisca l'imputazione di un reato connesso a norma dell'art. 12 comma 1 lettera b) codice di procedura penale, senza poter più fruire dei benefici del rito premiale. Anche in rapporto alla contestazione fisiologica del fatto connesso vale, quindi, il rilievo di fondo, per cui «l'imputato che subisce una contestazione suppletiva dibattimentale viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore — quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena — rispetto a chi della stessa imputazione fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 237/2012 in tema di giudizio abbreviato). La rilevata disparità si pone in sospetta violazione dell'art. 3 Cost.;



Nell'irragionevolezza di una disciplina processuale venutasi a delineare in seguito alla sentenza additiva Corte costituzionale nn. 530/1995 e 237/2012, in base alla quale, nel caso di contestazione c.d. «fisiologica» del reato connesso a norma dell'art. 517 codice di procedura penale, è consentito all'imputato recuperare i vantaggi propri di alcuni riti speciali, ma non de patteggiamento: il giudizio abbreviato, ammesso a partire dalla sentenza additiva / n. 237/2012 con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale; l'obiezione, conseguente invece della sentenza nn. 530/1995, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli articoli 516 e 517 codice di procedura penale nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di proporre domanda di obiezione relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestati in dibattimento, e ciò indipendentemente dal carattere «patologico» o «fisiologico» della nuova contestazione. In altre parole l'attuale assetto normativo in tema di patteggiamento si connota per una irragionevole asimmetria rispetto a quello valevole per il giudizio abbreviato e per l'oblazione, nella parte in cui non consente l'applicazione della pena su richiesta delle parti con riferimento al reato concorrente contestato a norma dell'art. 517 codice di procedura penale, asimmetria anch'essa potenzialmente lesiva dell'art. 3 Cost.

Posto che il graduale allargamento delle facoltà accesso ai riti speciali nei casi sia di modifica dell'imputazione in corso di dipartimento che di contestazione di reato connesso a norma dell'art. 12 comma 1 lett. b) codice di procedura penale, è sempre avvenuto in forza di pronunce della Corte costituzionale che hanno via via verificato l'insussistenza, di valide ragioni per conservare le preclusioni poste dal codice di rito, reputa questo Tribunale preclusa nel caso concreto un'interpretazione costituzionalmente orientata della vigente disciplina, dovendosi invece sollevare la questione di legittimità e rimettere al Giudice delle leggi la valutazione circa la conformità di essa al quadro costituzionale di riferimento come più sopra delineato.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 517 codice di procedura penale, in relazione agli articoli 3 e 24, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena, a norma dell'art. 444 codice di procedura penale, relativamente al fatto concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale e che forma oggetto di nuova contestazione;

Sospende il procedimento in corso nei confronti dell'imputato Spina Giuseppe;

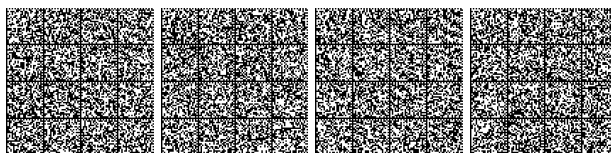
Dispone che la presente ordinanza - letta alle parti nel pubblico dibattimento - sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notifiche e comunicazioni di cui sopra.

Alessandria, 25 ottobre 2017.

Il Presidente est.: CAMPOSARAGNA

18C00014



N. 4

*Ordinanza del 6 settembre 2017 della Commissione tributaria regionale per la Lombardia
sul ricorso proposto da Jacobacci Filippo contro Regione Lombardia*

Imposte e tasse - Norme della Regione Lombardia - Tassa automobilistica regionale di proprietà - Soggetto passivo e presupposto d'imposta.

- Legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), art. 39, comma 2.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI LOMBARDIA

SEZIONE 14

Riunita con l'intervento dei Signori

Izzi Giovanni - Presidente

Antonioli Marco Luigi - Relatore

Trinca Colonel Giovanni - Giudice

ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 6905/2015 depositato il 08/10/2015

avverso la pronuncia sentenza n. 1637/2015 Sez 47 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Milano
contro: Regione Lombardia

proposto dall'appellante: Jacobacci Filippo C. Pavia 1 27029 Vigevano PV

difeso da: Jacobacci Filippo Corso Pavia n.1 27029 Vigevano PV

Atti impugnati: Avviso di accertamento n° ACC09-020902870524/2012 Tas.Automobili 2009

OGGETTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1) L'accertamento.

Il dott. Filippo Jacobacci, residente a Vigevano (PV), ha avuto il possesso di un'autovettura acquistata il 15 giugno 2005 e ceduta l'11 maggio 2009.

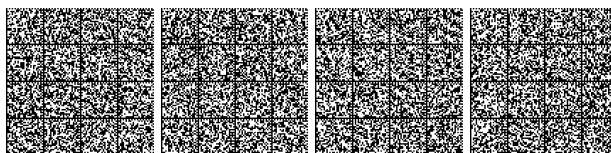
Il medesimo non ha versato la tassa sul possesso della suddetta autovettura, in relazione al periodo maggio 2009-aprile 2010.

In data 18 dicembre 2012, gli è stato notificato un avviso di accertamento per l'importo di € 483,45, di cui € 351,00, per imposta sul possesso del medesimo autoveicolo, oltre a sanzioni e interessi.

Tale provvedimento è stato emesso dalla Regione Lombardia, che si è avvalsa dei poteri di accertamento e di riscossione previsti dall'art. 45 L.R. 29 giugno 2003, n. 10 («Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali», pubblicato sul BURL n. 29, 1° suppl. ord. Del 18 luglio 2003).

2) Il quadro normativo di riferimento

Merita rilevare che, in base all'art. 39 della citata L.R. n. 10/2003 («Soggetto passivo e presupposto d'imposta»), «Al pagamento delle tasse automobilistiche regionali di cui all' articolo 38 sono tenuti coloro i quali, al momento della costituzione del presupposto d'imposizione, risultano essere proprietari o titolari di diritto reale di godimento dal PRA, per i veicoli in esso iscritti, e dai Registri di Immatricolazione per i rimanenti veicoli ... (omissis)». Prosegue il II alinea statuendo che: «Il presupposto d'imposta si costituisce il primo giorno di ciascun periodo d'imposta come stabilito all'articolo 40».



Quest'ultima disposizione («Scadenze»), in particolare, prevede, al comma 1, che: «La tassa automobilistica regionale di proprietà deve essere corrisposta, distintamente per ciascun periodo d'imposta, per dodici mesi a decorrere dal mese di immatricolazione del veicolo. Il termine per il pagamento della tassa è fissato nell'ultimo giorno del mese in cui il veicolo è stato immatricolato. Tale termine rimane in vigore fino al verificarsi di eventi estintivi del veicolo».

3) Il processo di prime cure.

Il contribuente è insorto avverso il suddetto atto impositivo, dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Milano, incardinando il contraddittorio nei confronti della Regione Lombardia.

A sostegno del ricorso proposto ha articolato unico mezzo, mediante il quale ha lamentato l'illegittimità dell'art. 39, comma 2, della citata L.R. n. 10/2003, il quale contravverrebbe al disposto dell'art. 5, comma 32, D.L. 30 dicembre 1982, n. 953 (in *G.U.* 31 dicembre 1982, n. 359: «Misure in materia tributaria»), convertito dalla Legge 28 febbraio 1983, n. 53.

In base alla norma di Legge invocata: «Al pagamento delle tasse di cui al comma precedente sono tenuti coloro che, alla scadenza del termine utile per il pagamento stabilito con decreto del Ministro delle Finanze da emanarsi ai sensi dell'art. 18 della L. 21 maggio 1955, n. 463, risultano essere proprietari, usufruttuari, acquirenti con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatori a titolo di locazione finanziaria, dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti, e dai registri di immatricolazione per i rimanenti veicoli ed autoscafi. L'obbligo di corrispondere il tributo cessa con la cancellazione dei veicoli e degli autoscafi dai predetti registri. Sono altresì soggetti al pagamento delle stesse tasse i proprietari, gli usufruttuari, gli acquirenti con patto di riservato dominio, nonché gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria dei ciclomotori, degli autoscafi non iscritti nei registri e dei motori fuoribordo applicati agli autoscafi, nonché dei veicoli e degli autoscafi importati temporaneamente dall'estero; per i veicoli, gli autoscafi ed i motori fuoribordo applicati agli autoscafi, l'obbligo del pagamento sussiste solo per i periodi di imposta nei quali vengono utilizzati».

4) La norma sub-primaria la cui costituzionalità è posta in dubbio.

Il ricorrente ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 2, contenuto nella L.R. lombarda, identificando un contrasto nel regime che identifica, sul piano sostanziale, il soggetto passivo inciso dal tributo.

Occorre considerare che, in base al citato art. 39, comma 2, è tenuto a corrispondere la tassa colui che risulta proprietario dell'auto nel primo mese del periodo del periodo d'imposta; per converso, secondo la disposizione della Legge dello Stato, il tributo grava su chi è proprietario «alla scadenza del termine utile per il pagamento».

Di conseguenza, il ricorrente sarebbe tenuto al pagamento della tassa in questione secondo la Legge regionale, ma non secondo la Legge dello Stato, risultando proprietario all'inizio del periodo d'imposta e non già al momento della scadenza, il 31 maggio 2010, in quanto risulta avere ceduto l'automezzo l'11 maggio 2009.

5) Le difese della Regione e la sentenza di primo grado.

La Regione Lombardia si è costituita in giudizio mediante controdeduzioni depositate il 13 gennaio 2014 per resistere al ricorso del quale ha richiesto il rigetto.

L'Amministrazione ha contestato la fondatezza della doglianza proposta, osservando, tra l'altro, che lo Stato ha attribuito alle Regioni il gettito della tassa automobilistica e che, in caso di cessione dell'automezzo ad un soggetto resistente in altra Regione dello Stato, il tributo non potrebbe andare a beneficio di quest'ultima, realizzandosi un'elusione dell'obbligo tributario da parte di entrambi i contribuenti (cedente e cessionario).

Con sentenza n. 1637/47/15, depositata il 17 febbraio 2015 dal Collegio provinciale adito, il ricorso è stato respinto con la condanna del ricorrente alla rifusione delle spese processuali.

Il *decisum* evocato ha ritenuto (*verbatim*) che l'art. 39 L.R. n. 10/2004 «ha natura di norma primaria per effetto della devoluzione alle regioni di tale entrata tributaria».

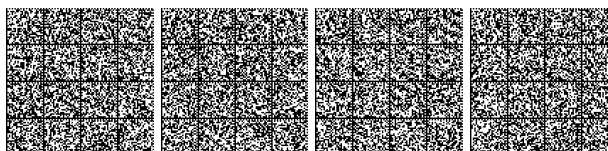
6) Il giudizio d'appello.

Avverso tale sentenza il contribuente ha interposto impugnazione, ai sensi degli artt. 52 ss. D. L.vo 31 dicembre 1992, n. 546, dinanzi alla Commissione tributaria regionale adita.

A fondamento del ricorso in appello, nel dolersi della motivazione del primo *dictum*, ha riproposto le censure di incostituzionalità contenute nel ricorso introduttivo.

La Regione appellata non si è costituita in giudizio, ai sensi dell'art. 54, comma 1, L.vo n. 546/1992.

All'udienza pubblica del 13 luglio 2017, udito il relatore, sentite le parti, letti gli atti ed esaminati i documenti, la controversia è stata rimessa in decisione.



MOTIVI

7) La terza e la quarta censura di incostituzionalità.

La parte appellante ha riproposto, nei confronti della normativa esaminata, la questione di legittimità costituzionale, sotto plurimi e concorrenti profili. Preliminarmente, vanno considerati quelli trattati nell'impugnazione nei punti 3 e 4, con cui il contribuente ha prospettato l'illegittimità:

— «dell'art. 2, co. 3, lett. b), D.P.R. 5.2.1953, n. 39, nonché della tariffa, disposta dall'art. 1, D.M. 27.12.1997, per contrasto con gli arti 3, 42, co. 3, e 53, co. 2, della Costituzione»;

— «dell'art. 2, co. 2, lett. b), D.P.R. 5.2.1953, n. 39, nonché della tariffa, disposta dall'art. D.M. 27.12.1997, per contrasto con gli artt 3, 42, co. 2, 53, co. 2 della Costituzione nella parte in cui non prevedono una riduzione dell'importo iniziale sulla base dell'anzianità del veicolo, in misura pari al 10% del valore per anno». Mediante tali censure, che possono essere trattate congiuntamente, l'appellante si duole che le norme impugnate risulterebbero lesive dei principi di capacità contributiva, di eguaglianza e di ragionevolezza, nonché del diritto di proprietà, in quanto i parametri per la determinazione del tributo, considerati dal legislatore al fine della tassazione, non terrebbero conto del valore economico attribuibile all'automezzo costituente oggetto di possesso, considerando unicamente la potenza del motore.

In disparte ogni questione circa la rilevanza delle relative questioni in esame, mediante le quali viene lamentata la diseguaglianza, la contraddittorietà e l'irragionevolezza della norma contestata, nonché la congruenza delle doglianze proposte, atteso che il principio di capacità contributiva non riguarda «una singola imposizione ispirata a principi diversi da quello della progressività» (C. cost., 7 aprile 2016, n. 78), l'appellante tende a lamentare l'illegittimità del sistema di tassazione del possesso degli automezzi.

In particolare, ritiene il Collegio regionale adito che le censure in oggetto evidenziano preliminari profili di inammissibilità di carattere assorbente, richiamandosi, al riguardo, la giurisprudenza del giudice delle Leggi.

8) Ragioni a sostegno dell'inammissibilità delle due doglianze.

Merita richiamare, ad esempio, C. cost., 20 ottobre 2016, n. 227, laddove si legge:

« — che il rimettente invoca plurimi interventi additivi, diretti da un lato a delineare un nuovo assetto dell'ordinamento e dell'organizzazione della giustizia tributaria, e dall'altro lato ad aggiungere una nuova causa di astensione del giudice tributaria fondata sul difetto della sua apparente indipendenza per ragioni ordinamentali, o comunque a prefigurare un analogo rimedio processuale;

— che ... il giudice *a quo* omette del tutto di indicare la direzione e i contenuti dell'intervento correttivo richiesto, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili;

(*omissis*);

— che analoghe considerazioni valgono ... , essendo anche in questo caso del tutto evidente l'incertezza dell'intervento additivo richiesto, a fronte delle molteplici forme e graduazioni che potrebbe assumere l'auspicata autonomia della giurisdizione tributaria;

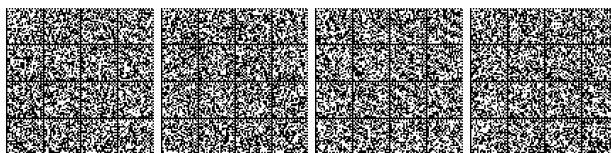
— che mancano poi del tutto, nell'ordinanza, indicazioni sul diverso assetto che dovrebbe caratterizzare il regime ... in luogo di quello censurato, ovvero sul diverso sistema ... che sarebbe idoneo a superare, secondo il giudice *a quo*, l'attuale inadeguatezza dei compensi;

(*omissis*);

— che queste omissioni comportano l'indeterminatezza e l'ambiguità dei *petita*, e di conseguenza, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 220 e n. 218 del 2014, n. 220 del 2012, n. 186 e n. 117 del 2011; ordinanze n. 269 del 2015, n. 266 del 2014, n. 335, n. 260 e n. 21 del 2011);

— che un'altra ragione di inammissibilità deriva dal fatto che il giudice *a quo* ha richiesto a questa Corte plurimi interventi creativi, caratterizzati da un grado di manipolatività tauto elevato da investire, non singole disposizioni o il congiunto operare di alcune di esse, ma un intero sistema di norme ... nonché, in generale, il sistema organizzativo delle risorse umane e materiali etc.;

— che interventi di questo tipo — manipolativi di sistema — sono in linea di principio estranei alla giustizia costituzionale, poiché eccedono i poteri di intervento della Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2014 e n. 252 del 2012, ordinanze n. 269 del 2015, n. 156 del 2013, n. 182 del 2009, n. 35 del 2001 e n. 117 del 1989)».



Alla luce dei rilievi contenuti nella citata ordinanza, non pare revocabile in dubbio che l'appellante invochi, in sostanza, un intervento additivo e/o manipolativo del vigente sistema di tassazione, senza essere, neppure, in grado di identificare quali differenti parametri dovrebbe adottare il legislatore ordinario, al fine di sottrarsi alle censure di illegittimità costituzionale, nel rispetto dei principi invocati, dei quali lamenta l'intervenuta violazione.

Di conseguenza, anche in ragione della indeterminatezza e/o della genericità dei *petita*, le questioni di costituzionalità sollevate in esame vanno ritenute visibilmente inammissibili.

9) Le norme costituzionali che si assumono violate.

A questo punto, si procede all'esame delle prime due censure, involgenti i dubbi sollevati sulla costituzionalità dell'art. 39, comma 2, L.R. n. 10/2003, mediante le quali l'appellante si duole, in buona sostanza, che la norma in esame disciplini i presupposti della tassa, sul piano sostanziale, in difformità dalle previsioni contenute nella normativa dello Stato.

Questo perché, come si è già anticipato, in base all'art. 39, II alinea, L.R. n. 10/2003, la tassa è dovuta da chi risulta proprietario, acquirente con riservato dominio, usufruttuario o locatario nel primo mese del periodo del periodo d'imposta, mentre per la disciplina contenuta nell'art. 5, comma 32, del citato D.L. n. 953/1982, il tributo grava su chi è proprietario «alla scadenza del termine utile per il pagamento».

Tali dubbi di costituzionalità, che possono essere affrontati congiuntamente, investono, come parametri di legittimità, gli artt. 117, comma 2, lett. e), e 119, lettere e) ed l), Cost.: secondo l'appellante, infatti, la norma impugnata avrebbe invaso la competenza legislativa dello Stato, in quanto la tassa automobilistica non sarebbe un tributo proprio della Regione, ma erariale, pur essendo diretto a finanziare la medesima.

10) Impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata e rilevanza delle prime due eccezioni di legittimità costituzionale.

È appena il caso di rilevare, in proposito, che le obiezioni a cui sono andate incontro le eccezioni sopra esaminate non investono, per converso, le questioni attualmente in esame, che, pertanto, appaiono ammissibili a questo Collegio regionale, il quale ritiene di non potere superare i dubbi sollevati, facendo ricorso ad una interpretazione costituzionalmente orientata.

Questo perché delle due l'una: o la questione va ritenuta non fondata oppure la Regione è incorsa nella violazione delle norme costituzionali invocate, disciplinando, sul piano sostanziale, il rapporto tributario in modo difforme rispetto al legislatore nazionale: tra le due *tertium non datur*, stante l'impossibilità oggettiva di pervenirsi ad una soluzione interpretativa, in grado di risolvere i dubbi di costituzionalità formulati.

Va soggiunto, ancora, che la questione sollevata appare rilevante nell'ambito della presente controversia, atteso che, laddove la norma impugnata fosse dichiarata illegittima, l'accertamento emesso dalla Regione lombarda risulterebbero parimenti illegittimo e non dovuta la tassa richiesta con i conseguenti accessori di Legge. In altri termini, in riferimento all'art. 23, comma 1, Legge 11 marzo 1953, n. 87, l'organo del contenzioso tributario adito non può definire il presente giudizio, indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità dell'art. 39, comma 2, citato.

11) Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale. Quanto sopra premesso, il giudice remittente deve valutare la non manifesta fondatezza di tale questione, sempre in riferimento alla norma di Legge appena richiamata.

Tale delibazione, ad avviso di questo Collegio regionale non può non tenere conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, in relazione alla quale sembra emergere un indirizzo assolutamente tetragono, ostativo alla disciplina, da parte delle Regioni a statuto ordinario, della tassa automobilistica, sul piano sostanziale: queste ultime, infatti, possono disporre, semmai, di una autonomia, seppure limitata, per quanto attiene all'attività di riscossione, ai rimborsi, al recupero della tassa, all'applicazione delle sanzioni e alla variazione dell'importo dovuto.

Merita richiamare, in proposito, il *grand-arrêt* espresso da C cost., 21 dicembre 2007, n. 451, la cui parte motiva, appare in grado di offrire utili riferimenti al giudice del procedimento principale: «Secondo la giurisprudenza di questa Corte in tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la tassa automobilistica regionale, il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni, non ha tuttavia devoluto a dette Regioni il potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo. In questo quadro normativo, quindi, la tassa automobilistica non può definirsi come "tributo proprio della Regione", ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost., dal momento che il gettito della tassa è stato "attribuito" alle Regioni, ma la disciplina di detto tributo non rientra nella competenza legislativa residuale alle stesse riservata dall'art. 117, quarto comma, Cost., Si deve quindi confermare il principio, costantemente affermato da questa Corte, per cui "allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali", ai sensi dell'art 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (sentenze n. 455 del 2005; n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003).



Sulla base di tale principio sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, perché invasive della esclusiva competenza dello Stato, norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (sentenze n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003) o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze numeri 296, 297 e 311 del 2003)».

Ritiene, pertanto, il Collegio adito, mediante la presente ordinanza, di dovere risolvere l'esame della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 2, L.R. Lombardia n. 10/2003, in senso affermativo per violazione degli artt. 117, comma 2, lett e), e 119, comma 2, lettere e) ed i), Cost.

P.Q.M.

la Commissione tributaria regionale:

— visto l'art. 23, comma 1, della citata Legge n. 87/1954;

— disattesa e/o assorbita ogni altra e/o diversa domanda ed eccezione;

I) sospende il presente giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale;

II) solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 2, L.R. Lombardia n.10/2003, per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. e), e 119, comma 2, lettere e) ed i), Cost.;

III) ordina che la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale;

IV) ordina, infine, che la medesima ordinanza, sempre a cura della Segreteria, sia comunicata anche al Presidente del Consiglio regionale interessato.

Il Presidente: IZZI

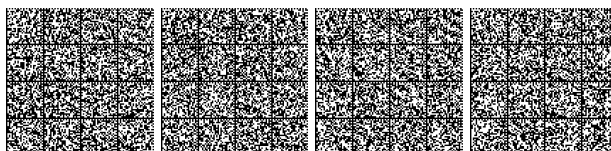
L'estensore: ANTONIOLI

18C00015

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-04) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

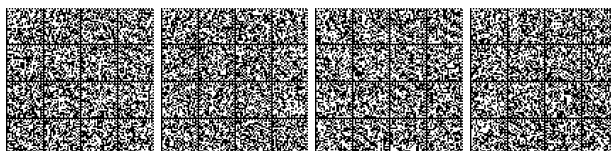
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

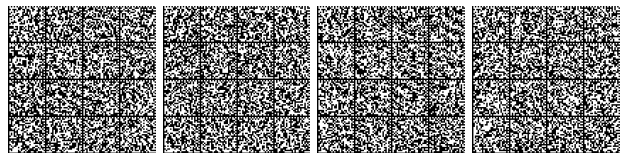
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

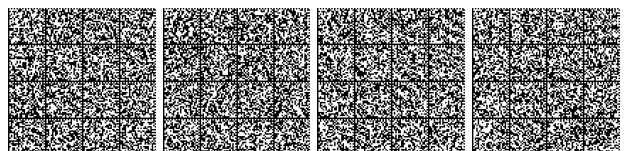
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

