

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 39

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

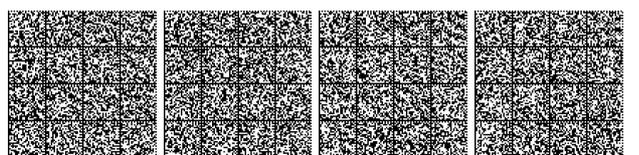
Roma - Mercoledì, 27 settembre 2017

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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 59. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2017 (della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Opere pubbliche - Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico - Assegnazione ai Comuni compresi nelle zone a rischio sismico 1 di contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva relativa ad interventi di opere pubbliche, con prioritario riferimento ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Trasferimenti regionali a Province e Città metropolitane per funzioni conferite - Riconoscimento di una quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, a condizione dell'avvenuta erogazione certificata da parte della Regione entro il 30 giugno di ciascun anno a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite - Formalizzazione della certificazione tramite intesa in Conferenza unificata - Deliberazione del Consiglio dei ministri del riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo suddetto, in caso di mancata intesa.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, artt. 39 e 41-*bis*.....

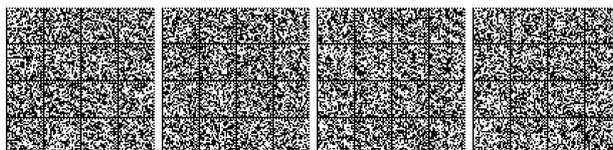
Pag. 1

- N. 60. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2017 (della Regione Lombardia)

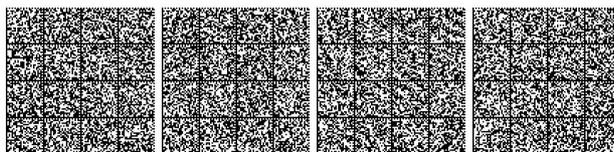
Bilancio e contabilità - Enti locali - Trasferimenti regionali a Province e Città metropolitane per funzioni conferite - Riconoscimento di una quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, a condizione dell'avvenuta erogazione certificata da parte della Regione, entro il 30 giugno di ciascun anno, a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite - Formalizzazione della certificazione tramite intesa in Conferenza unificata - Deliberazione del Consiglio dei ministri del riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo suddetto, in caso di mancata intesa - Istanza di sospensione.

- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 39.

Pag. 7



- N. 75. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2017 (della Regione Veneto)
- Sanità pubblica - Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 - Disposizioni 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 delle seguenti vaccinazioni: a) anti-poliomielitica; b) anti-difterica; c) anti-tetanica; d) anti-epatite B; e) anti-pertosse; f) anti-*Haemophilus influenzae* tipo b - Obbligatorietà e gratuità, altresì, per i medesimi minori delle seguenti vaccinazioni: a) anti-morbillo; b) anti-rosolia; c) anti-parotite; d) anti-varicella - Possibilità per il Ministro della salute di disporre la cessazione dell'obbligatorietà per una o più vaccinazioni del secondo gruppo sopra indicato (anti-morbillo; anti-rosolia; anti-parotite; anti-varicella) sulla base della verifica dei dati epidemiologici, delle eventuali reazioni avverse, delle coperture vaccinali raggiunte, nonché degli eventuali eventi avversi segnalati dalla Commissione per il monitoraggio dell'attuazione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA) - Controlli e sanzioni - Adempimenti vaccinali per l'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia, alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione, ai centri di formazione professionale regionale e alle scuole private non paritarie - Misure di semplificazione degli adempimenti previsti a decorrere dall'anno 2019 - Inserimento dei minori nelle istituzioni scolastiche ed educative in relazione all'adempimento dell'obbligo vaccinale - Disposizioni transitorie e finali per l'anno scolastico 2017-2018 - Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili da vaccinazioni - Disposizioni finanziarie Istanza di sospensione.**
- Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, intero testo e, in particolare, artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7. Pag. 20
- N. 124. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Napoli Nord dell'8 febbraio 2017.
- Reati e pene - Reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri - Previsione, congiuntamente alla pena detentiva della reclusione da due a cinque anni, della pena proporzionale fissa della multa di 5 euro per ogni grammo convenzionale di prodotto.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), art. 291-bis. Pag. 45
- N. 125. Ordinanza del Tribunale di Perugia del 21 aprile 2017
- Impiego pubblico - Adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto - Invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile a fini pensionistici.**
- Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 26, comma 19. Pag. 48
- N. 126. Ordinanza del Tribunale di Perugia del 21 aprile 2017
- Impiego pubblico - Adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto - Invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile a fini pensionistici.**
- Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 26, comma 19. Pag. 54
- N. 127. Ordinanza del Tribunale di Perugia del 21 aprile 2017
- Impiego pubblico - Adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto - Invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile a fini pensionistici.**
- Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 26, comma 19. Pag. 59



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 59

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria
il 24 agosto 2017 (della Regione Veneto)*

Bilancio e contabilità pubblica - Opere pubbliche - Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico - Assegnazione ai Comuni compresi nelle zone a rischio sismico 1 di contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva relativa ad interventi di opere pubbliche, con prioritario riferimento ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico.

Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Trasferimenti regionali a Province e Città metropolitane per funzioni conferite - Riconoscimento di una quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, a condizione dell'avvenuta erogazione certificata da parte della Regione entro il 30 giugno di ciascun anno a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite - Formalizzazione della certificazione tramite intesa in Conferenza unificata - Deliberazione del Consiglio dei ministri del riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo suddetto, in caso di mancata intesa.

– Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, artt. 39 e 41-*bis*.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (c.f. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del presidente della giunta regionale dott. Luca Zaia (c.f. ZAILCU68C27C957O), autorizzato con deliberazione della giunta regionale del Veneto n. 1286 del 16 agosto 2017 (doc. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (c.f. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi (c.f. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

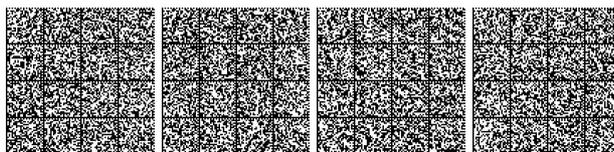
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 39 e 41-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 24 aprile 2017, n. 95, S.O., convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 21 giugno 2017, n. 96, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 23 giugno 2017, n. 144, S.O. per violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, commi III e IV, 118 e 119, oltreché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 per violazione degli articoli 117, commi III e IV, 118 e 119, comma V, oltreché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.*

a) L'art. 41-*bis*, del decreto-legge 24 aprile 2017, rubricato, «Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico», dispone che: «1. Al fine di favorire gli investimenti, per il triennio 2017-2019, sono assegnati ai comuni, compresi, alla data di presentazione della richiesta di cui al comma 2, nelle zone a rischio sismico 1 ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3519 del 28 aprile 2006, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 108 dell'11 maggio 2006, contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di opere pubbliche, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2017, di 15 milioni di euro per l'anno 2018 e di 20 milioni di euro per l'anno 2019.



2. I comuni comunicano le richieste di contributo al Ministero dell'interno, entro il termine perentorio del 15 settembre per l'anno 2017 e del 15 giugno per ciascuno degli anni 2018 e 2019. La richiesta deve contenere le informazioni riferite alla tipologia dell'opera e al codice unico di progetto (CUP).

3. L'ammontare del contributo attribuito a ciascun comune è determinato, entro il 15 novembre per l'anno 2017 e il 30 settembre per ciascuno degli anni 2018 e 2019, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, tenendo conto del seguente ordine prioritario:

- a) progettazione esecutiva dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti;
- b) progettazione definitiva dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti;
- c) progettazione per investimenti riferiti ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico degli immobili pubblici a seguito di verifica di vulnerabilità;
- d) progettazione esecutiva per investimenti riferiti ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico degli immobili pubblici;
- e) progettazione definitiva per investimenti riferiti ad interventi, di miglioramento e di adeguamento antisismico degli immobili pubblici.

4. Ferme restando le priorità di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 3, qualora l'entità delle richieste pervenute superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata a favore dei comuni che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente rispetto al risultato di amministrazione risultante dal rendiconto della gestione del medesimo esercizio.

5. Le informazioni sul fondo di cassa e sul risultato di amministrazione sono desunte dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto della gestione trasmesso ai sensi dell'art. 18, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, alla banca dati delle amministrazioni pubbliche. Non sono considerate le richieste di contributo pervenute dai comuni che, alla data di presentazione della richiesta medesima, non hanno ancora trasmesso alla citata banca dati l'ultimo rendiconto della gestione approvato. Nel caso di comuni per i quali sono sospesi i termini ai sensi dell'art. 44, comma 3, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, le informazioni di cui al primo periodo sono desunte dall'ultimo certificato di conto consuntivo trasmesso al Ministero dell'interno.

6. Il comune beneficiario del contributo di cui al comma 1 è tenuto ad affidare la progettazione, anche con le modalità di cui al comma 8, entro tre mesi decorrenti dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 3. In caso contrario, il contributo è recuperato dal Ministero dell'interno secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

7. Il monitoraggio delle attività di progettazione di cui al presente articolo e dei relativi adempimenti è effettuato attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della banca dati delle pubbliche amministrazioni ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificato come «Sviluppo capacità progettuale dei comuni». L'affidamento della progettazione ai sensi del comma 6 del presente articolo è verificato tramite il predetto sistema attraverso le informazioni correlate al relativo codice identificativo di gara (CIG).

8. Al fine di sostenere le attività di progettazione da parte dei comuni di cui al comma 1, gli stessi possono avvalersi, nell'ambito di una specifica convenzione, con oneri a carico del contributo concesso ai sensi del presente articolo, del supporto della società Invitalia Spa o della società Cassa depositi e prestiti Spa o di società da essa controllate.

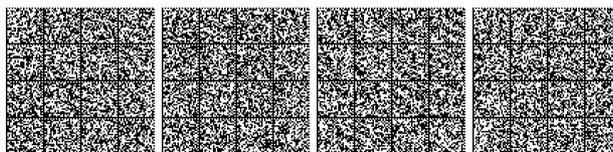
9. Il Ministero dell'interno, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, effettua un controllo a campione sulle attività di progettazione oggetto del contributo di cui al comma 1.

10. Gli interventi la cui progettazione risulta finanziata ai sensi del presente articolo sono prioritariamente considerati ai fini di eventuali finanziamenti statali nell'ambito delle risorse allo scopo finalizzate.

11. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2017, a 15 milioni di euro per l'anno 2018 e a 20 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione, per i medesimi anni, delle risorse del Fondo di cui all'art. 41, comma 2, per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito di eventi sismici.»

b) La disposizione in parola istituisce un fondo a favore dei comuni situati in zone a rischio sismico 1, a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relative ad interventi di opere pubbliche, con prioritario riferimento a interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico.

Il riferimento a opere e immobili pubblici contenuto nella disposizione di legge impugnata, in uno con la peculiare localizzazione dei comuni interessati e con la preminente finalità di miglioramento e adeguamento sismico, fanno ritenere che l'ambito materiale cui afferisce l'art. 41-bis del decreto-legge 24 aprile 2017 sia sussumibile nella materia «governo del territorio» e, al contempo, nella distinta materia «protezione civile», per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica.



A tale riguardo, come recentemente rilevato da codesta ecc.ma Corte, entrambe le materie sono ricomprese nell'ambito della potestà legislativa concorrente e spetta dunque allo Stato unicamente di fissarne i principi fondamentali. (decisione n. 272/2016)

c) Circoscritto, in via prodromica, l'ambito materiale cui afferisce la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale ed escluso che si sia nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, si può passare ad esaminare la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi statali incidenti in materie di competenza regionale, nel cui novero è ricompreso il Fondo istituito dall'art. 41-*bis*.

A tale riguardo è stato affermato che: «Non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati comuni, ai sensi del nuovo art. 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. Gli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (art. 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati comuni o categorie di comuni (o province, città metropolitane, regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza.» (sentenza n. 16/2004; v., anche, da ultimo, decisione n. 189/2015).

d) Nel caso di specie il Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico di cui all'art. 41-*bis* risulta privo dei presupposti giustificati richiesti da codesta ecc.ma Corte a suffragio della legittimità costituzionale di disposizioni di legge di siffatta natura.

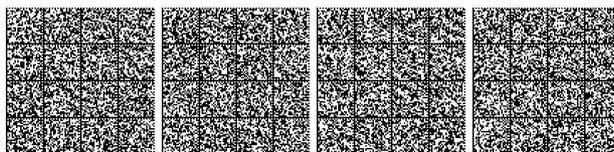
In primo luogo la finalità dello stesso è espressamente individuata nel fine di favorire gli investimenti, il che testimonia e comprova che i contributi in parola sono del tutto estranei alle finalità di perequazione e di garanzia richieste dall'art. 119, V comma, Cost., finalità che esigono l'esistenza del «fine di correggere o attenuare squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona». (decisione n. 176/2012).

e) In seconda istanza, tali contributi sono diretti esclusivamente a finanziare un segmento della complessiva realizzazione di interventi e opere pubbliche già programmati nell'esercizio delle ordinarie competenze degli enti locali. Ossia si ricade nell'ambito delle normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, il che esclude la legittimità della disposizione di legge. Peraltro, anche ove si ritenesse di trovarsi in presenza di «interventi speciali», estranei all'ordinario *agere* comunale, in ogni caso la disposizione in parola non supera il test di costituzionalità, elidendo alla radice la competenza regionale in ordine all'esercizio dei «compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio» e in tal modo introducendo uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Non è infatti prevista nella disposizione di legge statale alcuna forma di intervento, né istruttorio né decisivo né programmatico, da parte delle regioni e da parte degli stessi comuni, rispetto ai quali la prevista contribuzione diviene una sorta di elargizione, che svilisce e lede l'autonomia e la dignità politica, prima ancora che legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni.

Risultano, dunque, violati non solo l'art. 119, comma V, Cost., ma pur anche gli articoli 117, commi III e IV, e 118 Cost., ponendosi le concrete modalità di funzionamento del Fondo in parola e la sua teleologia in aperto contrasto con l'autonomia amministrativa e legislativa delle regioni in materia di governo del territorio e di protezione civile.

f) La mancata previsione di ogni apporto partecipativo da parte delle regioni determina peraltro una grave e deleteria lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in tal modo accrescendo il grado di illegittimità costituzionale dell'art. 41-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, che pare possa essere ricondotto a legittimità unicamente prevedendo l'intervento diretto delle regioni in sede di determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse.



2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 per violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, commi III e IV, 118 e 119 Cost., oltreché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.*

a) L'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, rubricato «Trasferimenti regionali a province e città metropolitane per funzioni conferite» dispone che: «l. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, per il quadriennio 2017-2020, una quota del 20 per cento del fondo di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è riconosciuta a condizione che la regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite. La predetta certificazione e formalizzata tramite Intesa in Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio di ciascun anno.

2. In caso di mancata Intesa, il riconoscimento in favore della regione interessata del 20 per cento del fondo per il trasporto pubblico locale di cui al comma 1 è deliberato dal Consiglio dei ministri su proposta del Dipartimento per gli Affari regionali.»

b) Tale disposizione prevede una sorta di *astreinte*, la quale presenta molteplici profili di irragionevolezza.

In primo luogo essa fa conseguire a un fatto di inadempimento relativo al finanziamento delle funzioni provinciali, (rispetto a cui peraltro non viene dato alcun rilievo ai profili di colpevolezza) una sanzione pecuniaria sotto forma di decurtazione di quota parte del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. Ossia la disposizione di legge in parola mette in correlazione due «poste» funzionali del tutto incommensurabili, senza compiere la necessaria opera di temperamento tra gli interessi sottesi alle diverse situazioni coinvolte. Il trasporto, pubblico locale rappresenta, infatti, un servizio pubblico fondamentale, in quanto afferente al godimento di diritti tutelati dalla Costituzione, il quale dunque non può essere compresso o menomato in ragione di un fatto di inadempimento del tutto estraneo allo stesso, quale è nel caso di specie il finanziamento delle funzioni non fondamentali delle province.

Non si nega che anche tali funzioni abbiano un rilievo non secondario nel quadro di soddisfacimento degli interessi pubblici affidati alle cure degli enti locali, ma a garanzia del loro finanziamento devono essere posti dei meccanismi idonei ad assicurarne il sovvenzionamento senza pregiudizio diretto di altri interessi pubblici di primaria importanza.

La distrazione o, *rectius*, sottrazione di risorse statali ad altre funzioni fondamentali rappresenta perciò un sistema coercitivo insoddisfacente e incongruo che, peraltro, opera in danno degli interessi della collettività, i quali possono risultare doppiamente compromessi da una disposizione sanzionatoria come quella impugnata.

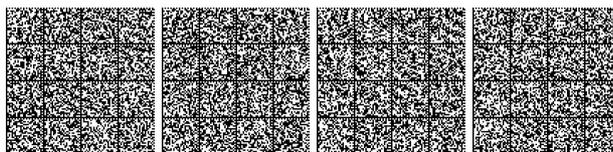
c) A tali considerazioni si ricollega il secondo profilo di irragionevolezza della disposizione in parola, consistente nella assenza di proporzionalità, atta a ingenerare deleterie ripercussioni in ordine allo svolgimento di un servizio pubblico fondamentale. Ove, infatti, operasse la prevista decurtazione del 20%, preso come valore di riferimento l'ammontare complessivo assegnato alla Regione del Veneto nel 2017 a valere sul Fondo TPL, pari a 395.993.123,16 euro, si avrebbe una riduzione di 79.198.624,63 euro, idonea a comportare, in termini di servizi ai cittadini, l'impossibilità di svolgere un intero trimestre di servizi ferroviari e due mesi tra servizi automobilistici e di navigazione lagunare.

Attesa, peraltro, la necessità di garantire comunque i contratti con i gestori dei servizi ferroviari, l'intera riduzione andrebbe a gravare di necessità sulle sole risorse spettanti ai servizi automobilistici e di navigazione lagunare, il che si tradurrebbe nell'impossibilità di finanziarie quattro mesi di servizi a favore dei cittadini.

Appare, *ictu oculi*, la mancanza di proporzionalità della «sanzione», che produce relevantissimi effetti in danno dei cittadini, negando ad essi la possibilità di usufruire del regolare svolgimento di un servizio pubblico essenziale.

Conferma di ciò si rinviene nell'art. 27 del medesimo decreto-legge, il quale nel ristrutturare il Fondo in parola, espressamente prevede che: «in ogni caso, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, il riparto derivante dall'attuazione delle lettere da a) a d) non può determinare per ciascuna regione una riduzione annua maggiore del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello dell'anno precedente, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo, Nel primo quinquennio di applicazione il riparto non può determinare per ciascuna regione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello del 2015, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo.»

d) La previsione, dunque, di una possibile decurtazione del 20% della quota parte di fondo, pari al doppio della riduzione massima consentita dalla legge statale, impedisce di garantire la ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili e in tal modo si pone in contraddizione con la Costituzione della Repubblica italiana. A tale riguardo, in una recente decisione, afferente a un altro servizio pubblico fondamentale quale quello sanitario, codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di affermare la incostituzionalità, ove provato in concreto il pregiudizio, di norme «sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario». (decisione n. 169/2017)



Nonché ha rilevato che in tale ambito «la fisiologica dialettica tra questi soggetti (Stato e regioni) deve essere improntata alla leale collaborazione che si colora della doverosa cooperazione per assicurare il miglior servizio alla collettività». (ut *supra*).

La previsione di un regime sanzionatorio come quello delineato dalla disposizione impugnata, invece, tradisce apertamente tale doverosa cooperazione nell'interesse superiore del cittadino, prevedendo peraltro un meccanismo in cui le regioni sembrano considerate alla stregua di soggetti sottoposti a *capitis deminutio minor*. Il che contraddice, sotto l'apparente vessillo del coordinamento della finanza pubblica, il disegno ordinamentale della Costituzione che attribuisce pari dignità a tutte le strutturazioni territoriali della Repubblica, in un quadro di autonomia e gestione condivisa, al fine di garantire il soddisfacimento degli interessi della collettività.

e) Occorre, inoltre, rilevare che la disposizione appare irragionevole pur anche nel concreto meccanismo di accertamento/verificazione dell'inadempimento «sanzionato».

È infatti previsto che la certificazione dell'avvenuto trasferimento di risorse finanziarie a favore delle province e città metropolitane sia formalizzata tramite Intesa in sede di Conferenza unificata. In tale contesto lo strumento dell'intesa appare inutile e defatigante, in quanto il fatto di adempimento riguarda esclusivamente ogni singola regione e non si capisce quale ruolo possano avere le altre regioni in sede di conferenza intergovernativa. Si tratta, dunque, in tutta evidenza, di un meccanismo che aggrava senza ragione l'*iter* procedimentale, e in modo del tutto irragionevole.

f) L'irragionevolezza della disposizione impugnata appare perciò lesiva dell'art. 3 Cost. oltreché dell'art. 97 Cost., in quanto idonea a pregiudicare in concreto il buon andamento dell'agire amministrativo e il soddisfacimento degli interessi pubblici sottesi ad esso. Lesioni queste che ridondano in una lesione (la cui gravità è stata già dettagliata) delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, comma IV, Cost. (v., *ex multis*, sentenze nn. 273/2013, 42/2008, 452/2007).

g) Peraltro la disposizione impugnata determina *ex se* una lesione dell'autonomia legislativa e amministrativa in materia di trasporto pubblico locale (art. 118 Cost.) e dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), comprese da un regime sanzionatorio vessatorio e irragionevole, in grado di alterare la libertà di scelta politica che afferiscono naturalmente alle varie forme di autonomia riconosciute agli enti territoriali dalla Costituzione. Né pare possibile sanare l'irragionevolezza dell'art. 39 del decreto-legge n. 50/2017, adducendo la competenza statale in ordine al coordinamento della finanza pubblica, materia che peraltro nel caso di specie assume una veste «sanzionatoria» che sembra trasmodare dai limiti costituzionalmente riconosciuti a tale potestà legislativa statale (decisioni n. 64/2016; 22, 44 e 79/2014; 205 e 236/2013)

h) Illuminanti in ordine alla concreta e attuale lesività della disposizione impugnata sono le seguenti considerazioni in fatto. Si considera, a tale riguardo, che, nel complesso e strutturato processo di riordino istituzionale del sistema delle province, assume un ruolo cruciale, come rilevato da codesta ecc.ma Corte (sentenza n. 10 del 2016) il meccanismo di finanziamento delle funzioni allocate.

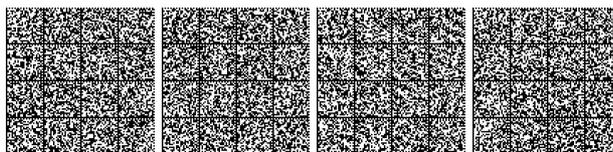
In particolare, il previsto versamento delle risorse da parte delle province e città metropolitane ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi provinciali) deve (*rectius*, avrebbe dovuto) essere specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali (fondamentali e *non*), in modo tale da garantire l'effettività e praticabilità del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti.

Senonché, come si può riscontrare dalla della Conferenza delle regioni e delle province autonome n. 17/89/CU04/C2 (doc. 2) ciò non è avvenuto e le regioni sono state quindi «costrette» a garantire, con strumenti emergenziali e contingenti, l'insufficiente finanziamento delle funzioni fondamentali. E questo oltre al finanziamento in proprio delle funzioni non fondamentali, che sono state riallocate senza il finanziamento delle risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni da assegnare ai soggetti subentranti così come indicato da codesta ecc.ma Corte.

L'onere finanziario derivante da tale claudicante riforma delle province, come emergente dalla citata nota della Conferenza delle regioni, per quanto riguarda la Regione del Veneto è pari a 257.008.749,00 di euro.

In un tale contesto economico finanziario, prevedere un sistema sanzionatorio gravoso e sproporzionato in relazione a un fatto di inadempimento, il cui verificarsi dipende in radice dall'omesso trasferimento di risorse da parte dello Stato alle regioni, appare, prima ancora che irragionevole, ingiusto, in quanto sarebbe sanzionato un comportamento incolpevole, nonché gravemente deleterio per gli interessi della collettività.

i) Sotto diverso profilo appare, poi, costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., il secondo comma dell'art. 39 del decreto-legge n. 50/2017, laddove non prevede che, in caso di mancata «ratifica» della certificazione da parte della Conferenza unificata, il Consiglio dei ministri provveda in contraddittorio con il presidente della regione interessata e sulla base di criteri predeterminati in sede di conferenza intergovernativa.



Sembra, infatti, necessario che, al fine di assumere tale decisione, il Consiglio dei ministri debba basarsi su criteri omogenei, predeterminati in contraddittorio con gli enti territoriali e locali. In mancanza dei quali si potrebbero determinare ingiustificate disparità di trattamento trasmodanti in arbitrio, con ulteriore lesione degli articoli 3 e 97 Cost. in uno con gli articoli 117, commi III e IV, 118 e 119 Cost., venendo l'autonomia regionale ingiustificatamente compressa e menomata.

1) La disposizione in parola appare inoltre ledere, in via diretta, l'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.) e, di conseguenza, l'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e in generale la autonomia politica delle regioni (art. 114 Cost.), le quali, per effetto del regime sanzionatorio in parola, si vedono deprivate della possibilità di perseguire i fini di interesse pubblico affidati alle loro cure e di orientare liberamente le proprie scelte politiche.

Con specifico riguardo alla Regione del Veneto, infatti, come sopra evidenziato, l'effetto economico finanziario di una sanzione, quasi inevitabile quanto all'an, sarebbe dell'ammontare di circa 80 milioni di euro. Al fine di recuperare tale somma, necessaria per garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale, l'amministrazione regionale per effetto del disposto dell'art. 119, comma VI Costituzione, non potrebbe ricorrere all'accensione di mutui, trattandosi di una spesa corrente e non di una spesa d'investimento. Parimenti, per effetto del divieto legislativo (legge n. 232/2016 art. 1, comma 42), non potrebbe incrementare l'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef con riguardo all'anno d'imposta corrente. E peraltro occorre rilevare che una politica di aggravio della pressione fiscale per fatti eteroimposti si porrebbe in aperta contraddizione rispetto alla potestà di politica tributaria riconosciuta in capo alla Regione del Veneto.

Non residuerebbe altra via percorribile che utilizzare voci di spesa già autorizzate per un ammontare corrispondente. A tale riguardo però occorre rilevare che dedotte le spese rigide (organi istituzionali, personale, spese di funzionamento, oneri per mutui, fondi obbligatori di riserva, trasferimenti per il funzionamento enti strumentali, altri servizi essenziali *et cetera*), il margine quantitativo di manovra politico-allocazionale che residua in sede di formazione del bilancio di previsione è pari a 80 milioni.

Tale margine è stato destinato dalla legge regionale di bilancio 2017 ad importanti interventi di spesa. In particolare, di questi fondi, stanziati e previsti in bilancio, sono stati già impegnati ad oggi 34 milioni, con sussistenza di obbligazioni perfezionate ai sensi dei principi contabili del decreto legislativo n. 118/2011 e conseguentemente indisponibilità ad un loro utilizzo compensativo in corso d'anno. Il margine residuale di risorse, quindi è addirittura inferiore rispetto all'ammontare della sanzione prevista dalla disposizione di legge impugnata e comunque compone l'ormai risicatissima autonomia di spesa regionale conseguente ai rilevanti tagli di risorse che le manovre statali di finanza pubblica hanno prodotto sulla Regione con particolare riferimento al periodo che va dal 2010 ad oggi.

In ogni caso le voci di spesa autorizzate dalla legge di bilancio e ad oggi non ancora impegnate, ma in corso di impegno, fanno riferimento ad azioni di grande valenza socio-economica. Per citarne solo alcune: interventi regionali di prevenzione, soccorso e pronto intervento per calamità naturali (13 milioni); misure per la prevenzione e la riduzione del rischio idraulico e idrogeologico (2,3 milioni); attività connesse alla pianificazione degli interventi in materia ambientale (2,3 milioni); azioni regionali a favore delle forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e alle fusioni di comuni (3,5 milioni); interventi per garantire la parità scolastica a favore delle famiglie degli alunni frequentanti il sistema scolastico di istruzione (2,5 milioni).

Si prospettano, dunque, due forme di danno, gravi e irreparabili: la prima consistente nella impossibilità di finanziare in toto il servizio pubblico fondamentale del trasporto pubblico locale, che vedrebbe una contrazione nella sua erogazione a detrimento dei cittadini.

Il secondo consistente nella necessaria distrazione di denaro dal perseguimento di altre finalità di interesse pubblico perseguite dalla Regione nell'esercizio della sua autonomia politica, le quali si vedrebbero deprivate di ogni forma di finanziamento, in tal modo ponendo nel nulla o, *rectius*, sterilizzando completamente la capacità dell'amministrazione regionale di perseguire una politica di cura dei molteplici e variegati interessi affidati alla propria cura. Anzi incidendo sull'erogazione di altri servizi pubblici a cui dovrebbero essere sottratte risorse per sostenere gli esiti finanziari della sanzione.

P. Q. M.

La Regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli articoli 39 e 41-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 24 aprile 2017, n. 95, S.O., convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 21 giugno 2017, n. 96, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 23 giugno 2017, n. 144, S.O. per violazione degli articoli 3, 97, 114, 117, commi III e IV, 118 e 119 Cost. oltreché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.



Si depositano:

1) deliberazione della giunta regionale del Veneto n. 1286 del 16 agosto 2017, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2) nota della Conferenza delle regioni e delle province autonome n. 17/89/CU04/C2;

Venezia-Roma, 21 agosto 2017

Avv. ZANON - avv. MANZI

17C00207

N. 60

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2017
(della Regione Lombardia)

Bilancio e contabilità - Enti locali - Trasferimenti regionali a Province e Città metropolitane per funzioni conferite - Riconoscimento di una quota del 20 per cento del fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, a condizione dell'avvenuta erogazione certificata da parte della Regione, entro il 30 giugno di ciascun anno, a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite - Formalizzazione della certificazione tramite intesa in Conferenza unificata - Deliberazione del Consiglio dei ministri del riconoscimento della quota del 20 per cento del fondo suddetto, in caso di mancata intesa - Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 39.

Ricorso nell'interesse della Regione Lombardia (codice fiscale n. 80050050154), con sede in Milano - Piazza Città di Lombardia n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Roberto Maroni, nato a Varese il 15 marzo 1955, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della giunta regionale n. 6848 del 12 luglio 2017 e per mandato a margine del presente atto, dall'avv. Maria Lucia Tamborino dell'Avvocatura regionale, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Ulisse Corea in Roma, via di Villa Sacchetti, 9.

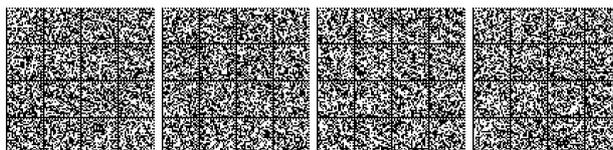
(Si indica il recapito di fax e l'indirizzo di posta elettronica certificata del legale domiciliatario avv. Ulisse Corea: fax: 06-36001570; pec: ulissecorea@ordineavvocatiroma.org).

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma 00187, Palazzo Chigi - Piazza Colonna n. 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma 00186, via dei Portoghesi, 12.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale n. 144 del 23 giugno 2017, Supplemento ordinario n. 31.

1. L'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», viene a riguardare la materia dei «trasferimenti regionali a province e città metropolitane per funzioni conferite», stabilendo che per il quadriennio 2017-2020, una quota del 20% del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, sia riconosciuta alle singole regioni che ne sono destinatarie, solo «a condizione che la regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite».

Detta disposizione dispone, inoltre, che la certificazione di ciascuna regione sia «formalizzata» tramite Intesa in Conferenza unificata entro il 10 luglio di ogni anno e che, in caso di mancata intesa, il «riconoscimento in favore della regione interessata» venga deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Dipartimento per gli affari regionali. Tutto ciò, dichiara la norma, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica».



Nel caso in cui le regioni non certifichino quanto previsto nel medesimo comma e non si raggiunga l'Intesa in Conferenza unificata, il comma 1 dell'art. 39 in parola sottintende che possa anche non procedersi al riconoscimento alla Regione interessata del trasferimento statale per una percentuale pari al 20% delle risorse del Fondo per il trasporto pubblico locale altrimenti spettante. La disposizione impugnata prevede che la decisione circa il versamento dell'ultimo 20% sia oggetto di determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri alla quale il legislatore non appone alcun vincolo né di tempi da rispettare né di obiettivi.

Tale interpretazione è stata avvalorata dalla Commissione armonizzazione contabile degli enti territoriali — (Commissione Arconet) — di cui all'art. 3-*bis*, decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni che è stata istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali. Le regioni hanno formulato apposito quesito circa l'interpretazione da dare all'art. 39 in esame anche in ordine alla possibilità di accertare le somme a bilancio delle regioni ma la risposta è stata negativa: «l'entrata sarà accertata a seguito della registrazione dell'impegno da parte del bilancio dello Stato. A maggior ragione, nelle more dell'intesa e della delibera della PCM, il 20% del fondo nazionale trasporti non può essere accertato. Nel caso in cui, a seguito della mancata intesa e della proposta del Dipartimento per gli affari regionali, la Presidenza del Consiglio non riconosca alla regione il 20 per cento del fondo... sarà necessario ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti l'entrata ..., con apposita variazione di bilancio.».

In proposito, vedasi il punto 5 verbale della seduta 14 giugno 2017 (in all.).

Viene incisa, senza alcun dubbio, la competenza residuale regionale in Materia di trasporto pubblico locale — in seguito, «TPL» — di cui all'art. 117, comma 4, della Costituzione: la Presidenza del Consiglio dei ministri ha facoltà di poter disporre in ordine al trasferimento delle risorse destinate alle regioni dal Fondo nazionale trasporti di cui all'art. 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 — per un importo pari al 20%; detta facoltà può anche tradursi nel mancato riconoscimento di dette somme altrimenti destinate alle regioni dal Ministero delle infrastrutture e trasporti.

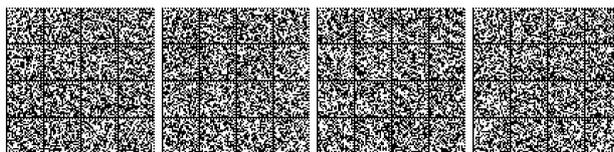
2. L'applicazione dell'art. 39 in parola, vigente già dal 23 giugno 2017, si ritiene contenga — di conseguenza — una soda di sanzione consistente nella riduzione all'80% del trasferimento «certo» della quota spettante ad ogni singola Regione del Fondo nazionale trasporto pubblico locale di cui all'art. 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

Come riconosciuto dalla Commissione Arconet, le regioni non possono procedere all'accertamento in Bilancio che di una somma di importo pari appunto dell'80% della quota sopra descritta, con conseguente trasferimento agli enti locali di queste sole risorse. Per l'anno in corso, le quote, — che vengono versate mensilmente agli enti locali e alle agenzie TPL, nel caso della Lombardia, per come diremo in seguito — dovranno di certo essere rideterminate, perché erano state finora calcolate facendo riferimento all'ammontare complessivo delle risorse pari al 100% e non all'80%, come invece impone, oggi, la novella che si viene pertanto ad impugnare, chiedendone al contempo la sospensione. Infatti, il mancato trasferimento in tempi certi delle risorse statali ed il mancato accertamento a Bilancio — lo si ribadisce, porta le regioni ad autodeterminarsi — sul piano legislativo ed amministrativo — sulla base delle risorse «certe» ovvero sulla base di risorse decurtate all'80%, compromettendo così l'esercizio dei servizi TPL — e l'intera organizzazione dello svolgimento di tali servizi all'interno dei bacini territoriali ottimali e omogenei definiti — per quanto riguarda l'ordinamento regionale della Lombardia — dalla legge regionale 4 aprile 2012, n. 6.

3. L'art. 39, comma 1, più volte citato fa riferimento «alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014», L'Accordo (in allegato) riguarda il «processo di riordino» delle funzioni non fondamentali delle province previsto dall'art. 1, comma 89, della legge n. 56 del 7 aprile 2014. Di interesse, sono gli articoli 15 e 16 dell'Accordo ad oggetto gli effetti anche finanziari derivanti dal trasferimento delle funzioni; dette disposizioni vengono a connotarsi per il continuo richiamo alla condivisione di «metodologie per la ricognizione delle spese necessarie alla gestione delle funzioni oggetto del trasferimento».

Per Regione Lombardia, l'accordo è stato attuato con legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (art. 2 recante le «funzioni confermate in capo alle province») e con la successiva legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32 che è venuta a meglio valorizzare l'accordo con riguardo alle città metropolitane (articoli 2 e 3).

Le norme finanziarie prevedono le risorse da trasferire «a ciascuna provincia e città metropolitana ... per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite», ai sensi del citato accordo; tra esse vi sono anche le risorse da erogare per il TPL (v. art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19/2015 e art. 12 della legge regionale n. 32/2015): le stesse risorse per il TPL che di derivazione statale, sono, oggi, «bloccate» in attesa della certificazione ex art. 39 decreto-legge n. 50/2017.



Le risorse complessivamente previste dalle leggi regionali attuative dell'accordo, ammontano a complessivi 195 mln di euro annui di cui buona parte sono per il TPL, come può vedersi dal successivo schema:

Le risorse previste risultano così composte: (DGR n. 4117 del 2 ottobre 2015):

- € 152.554.114 per TPL,
- € 15.000.000 per Agricoltura,
- € 15.000.000 per Formazione professionale,
- € 12.454.846 per le ulteriori funzioni regionali delegate
- Totale: € 195.000.000

Viene successivamente sottoscritta l'Intesa 15 dicembre 2015 tra Regione Lombardia, province e Città Metropolitana di Milano, rappresentante dell'Unione province lombarde (UPL) e dell'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) Lombardia; il punto 2 dell'Intesa stabilisce che le risorse di cui sopra coprono le spese per le funzioni regionali delegate fino all'anno 2018, incrementate di 20 mln di euro: esse, dichiarano gli enti sottoscrittori, «soddisfano integralmente qualsiasi richiesta e fabbisogno delle Province in relazione all'esercizio delle funzioni delegate».

Con la DGR n. 4605 del 17 dicembre 2015 di presa atto dell'Intesa del 15 dicembre 2015, si precisa che i € 20 mln. di euro aggiuntivi sono assegnati al TPL.

Nel corso del 2016 le risorse di € 15.000.000 previste per l'Agricoltura, e le risorse di € 15.000.000 previste per la Formazione professionale sono decurtate in considerazione del fatto che le funzioni amministrative in dette materie vengono riassorbite da Regione Lombardia (*cf.* Intesa 15/12 del 2015, punto 2). Con la DGR 5540 del 2 agosto 2016, sono riconosciute complessivamente alle province e Città Metropolitana di Milano, per il 2016, € 28.917.636, «per le ulteriori funzioni regionali delegate», integrando le risorse con € 16.471.790,88 di avanzi svincolati. Queste ultime risorse sono di certo aggiuntive per l'anno 2016 tanto da essere state previste solo a seguito dell'assestamento di bilancio a metà anno 2016 ergo le somme destinate a funzioni che non siano relative al TPL sono solo di € 12.454.846 (per le ulteriori funzioni regionali delegate), mentre le risorse destinate al TPL sono di € 152.554.114.

L'irragionevolezza e la non proporzionalità della norma impugnata è di tutta evidenza: si chiede che entro il 30 giugno di ogni anno, siano trasferite tutte le risorse da parte di Regione Lombardia agli enti locali, quando la quota maggioritaria riguarda proprio il TPL, ovvero i servizi per i quali lo Stato prevede di trasferire alle regioni, entro il 30 giugno, solo l'80% delle risorse, assoggettando oltre tutto il restante 20% alla descritta certificazione e alle determinazioni del Governo che potrebbero avere qualsivoglia contenuto... anche quello di mancato trasferimento.

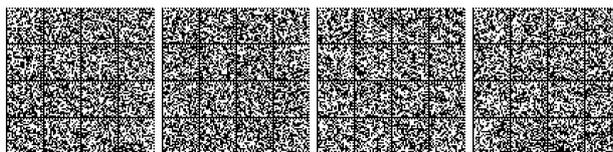
Inoltre, l'art. 39 in esame pare in violazione dell'Accordo richiamato dalla disposizione, per avere vincolato la sua attuazione ad adempimenti estranei ad esso e quindi, in carenza del consenso della Parte regionale.

Occorre, poi, evidenziare come i servizi TPL siano stati affidati dagli enti locali, a seguito di procedure concorsuali, sulla base di contratti di servizio, sottoscritti da società — in Lombardia, per lo più da aziende private — su presupposti normativi ed economici che oggi sono messi in discussione dall'art. 39 più volte citato. I contratti, oggi in corso di esecuzione, fissano corrispettivi già «limati» in sede di gara che potrebbero addirittura non essere più pagati dal mese di settembre alla fine del 2017, perché gli enti gestori — in Lombardia, enti locali e agenzie per il TPL (costituite ed operative ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 6/2012) — non riceverebbero da Regione Lombardia i contributi mensili per la copertura dei corrispettivi. La mancata copertura del corrispettivo contrattuale — anche solo per un periodo — sarà fonte di contenzioso con le aziende titolari dei contratti, in quanto non essendo rispettati i tempi di pagamento previsti, non possono garantire la gestione del servizio oltre alla copertura delle spese del personale e l'ammortamento degli investimenti effettuati.

Non garantendo poi la stabilità delle risorse nel tempo, a partire dal 2018, non si avrà più una efficace programmazione degli interventi, con la stipula di contratti di servizio pluriennali che permettano alle società contraenti di «programmare» investimenti sui mezzi e sul personale, e l'introduzione da parte di Regione Lombardia di quei innovativi criteri di riparto del Fondo nazionale previsti proprio dal decreto-legge n. 50/2017, se pur all'art. 27.

In sintesi, la norma impugnata appare lesiva delle competenze e delle funzioni regionali sia con riguardo alla competenza residuale regionale in materia di TPL, ma anche con riferimento alle competenze e funzioni amministrative relative ad altre materie che sono state disciplinate con l'Accordo di cui all'art. 39 in esame, venendo a incidere ed interferire nei rapporti istituzionali delle regioni con gli enti locali (e per Lombardia, anche con le agenzie TPL) oltretutto nell'attività contrattuale di questi ultimi con le aziende TPL.

La norma appare, poi, lesiva dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, legittimo affidamento e buona amministrazione.



Tutto ciò premesso, con il presente ricorso, Regione Lombardia, come in atti rappresentata e difesa, impugna l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», per violazione dell'art. 114, commi 1 e 2, della Costituzione; dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione; dell'art. 118, commi 1 e 2; dell'art. 120, comma 2, della Costituzione; dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione; nonché per violazione del principio di ragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento (art. 3 della Costituzione) e del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 della Costituzione).

DIRITTO

Prima di esporre i singoli motivi di gravame, appare opportuno formulare alcuni brevi cenni sulla Materia in esame e sullo strumento del Fondo nazionale trasporti di cui all'art. 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

La materia del trasporto pubblico locale non risulta espressamente considerata dall'art. 117 della Costituzione che dispone in ordine ai criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali: essa non figura né tra le materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, di cui al secondo comma dell'art. 117, né tra quelle di legislazione concorrente, di cui al successivo terzo comma della disposizione costituzionale.

Per quanto concerne la disciplina dei trasporti, il nuovo art. 117 individua tra le materie di legislazione concorrente l'ambito materiale delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti ed aeroporti civili», non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti, e specificamente al trasporto pubblico locale.

La materia rientra, quindi, nell'ambito della competenza residuale delle regioni richiamata dall'art. 117, quarto comma, in virtù del quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

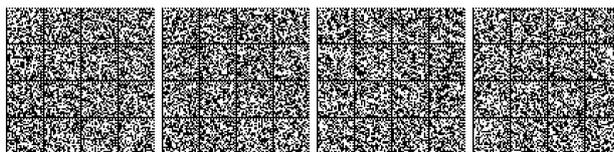
Peraltro, la materia dei trasporti presenta a volte connessioni, sotto vari profili, con discipline che appaiono riconducibili a materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, tra le quali si ricordano, in particolare, la «tutela della concorrenza», per quanto attiene alle modalità di gestione e di affidamento del trasporto pubblico locale, «ordine pubblico e sicurezza», «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», «tutela dell'ambiente» (*cf.* art. 117, comma 2, lettera *h*), *m*), *s*) della Costituzione). Nella fattispecie in esame, trattandosi della contribuzione al TPL, non si presentano connessioni con altre materie, rientrando la materia oggetto dell'art. 39 nell'ambito della competenza residuale regionale.

Dall'analisi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione e della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, si ricava che il trasporto pubblico locale costituisce una competenza esclusiva delle regioni. Ciascuna Regione, quindi, nell'ambito della propria competenza esclusiva ha disciplinato la materia, con legge regionale, trasferendo eventualmente in capo agli enti locali (comuni e province) la competenza alla regolazione della materia e quindi anche le risorse per il finanziamento dei servizi di rispettiva competenza e l'attivazione di tutti gli strumenti, anche contrattuali, per il suo esercizio.

In specie, la Regione Lombardia — anche in attuazione dell'art. 3-*bis*, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 — con la legge regionale Lombardia 4 aprile 2012, n. 6, «Disciplina del settore dei trasporti», ha suddiviso il territorio della Regione in sei bacini territoriali ottimali e omogenei, istituendo, in ciascuno dei bacini, una Agenzia per il trasporto pubblico locale, quale strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali (province e comuni capoluogo) in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale (art. 7).

La legge n. 56/2014 ha previsto, tra l'altro, il riordino delle funzioni provinciali ed un nuovo modello ordinamentale delle province, definite quali «enti territoriali di area vasta» approvata «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione».

Pur contenendo la legge n. 56/2014 un riassetto delle funzioni delle province, essa non ha determinato il superamento della legge regionale sul TPL che attua una precisa richiesta di legge statale in materia di programmazione regionale, individuando l'Agenzia quale ente di governo del servizio all'interno del bacino territoriale di riferimento (art. 3-*bis* del decreto-legge n. 138/2011). Sono comunque soci necessari delle agenzie gli enti locali, finora titolari delle funzioni TPL.



La norma impugnata fa poi riferimento al «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario» previsto dall'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 — convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 — e così come sostituito dal comma 301 dell'art. 1 della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

Il Fondo è stato istituito con decorrenza dal 1° gennaio 2013. Tale Fondo è destinato al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico sia su gomma che su ferro, andando a sostituire in gran parte le precedenti fonti di finanziamento statali, così come ulteriori fonti già fiscalizzate in passato.

Tra esse, le accise sul gasolio (art. 16-bis, comma 1, lettera b) che sono calcolate anche su quelle riscosse in Lombardia.

L'art. 16-bis definisce le fonti di finanziamento del Fondo e prevede apposito procedimento per la loro determinazione e ripartizione con l'adozione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'individuazione dei criteri di riparto del Fondo tra le regioni a statuto ordinario.

I commi 5 e 6 dell'art. 16-bis prevedono quale sia il procedimento per il trasferimento delle risorse del Fondo di cui al precedente comma 1:

«5. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, sono ripartite le risorse del Fondo di cui al comma 1, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi, di cui al comma 4, nell'anno precedente. Per l'anno 2013 il riparto delle risorse è effettuato sulla base dei criteri e delle modalità previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3, previa adozione del piano di riprogrammazione di cui al comma 4 da parte delle regioni a statuto ordinario.

6. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 5, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, è ripartito a titolo di anticipazione fra le regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del Fondo di cui al comma 1. Le risorse ripartite sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito dei risultati delle verifiche di cui al comma 3, lettera e), effettuate attraverso gli strumenti di monitoraggio. La relativa erogazione a favore delle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile».

Il primo decreto è stato adottato in data 11 marzo 2013 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 26 giugno 2013) e nella Tabella 1 ad esso allegata, ha individuato le quote di riparto del Fondo per ciascuna Regione.

Più precisamente tali quote non derivano da un insieme di criteri di riparto specifici e di nuova individuazione, ma sono state ottenute *ex post*, in base alla combinazione dei riparti dei singoli addendi che sono andati a costituire il Fondo stesso (elencati alle lettere a, b, e c del comma 1 dell'art. 16-bis citato).

Questo ha portato ad alcune criticità, specie per alcune regioni, in quanto gli addendi di partenza utilizzavano mediamente criteri di riparto ormai datati (ad esempio riferiti al 1999 per le risorse precedentemente facenti capo a Trenitalia). Riguardo all'erogazione alle regioni, il medesimo decreto prevede inoltre che:

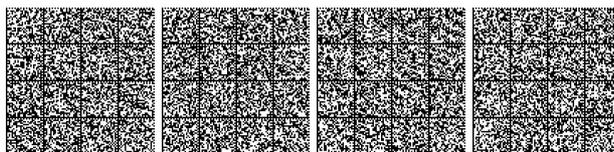
una quota del Fondo pari al 90% è erogata alle regioni, in base alle percentuali della Tabella 1, indipendentemente da ulteriori valutazioni;

la quota residua del 10% del Fondo è erogata alle regioni, con le medesime percentuali, ma a condizione che la singola Regione abbia raggiunto alcuni obiettivi, elencati all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 (efficientamento e razionalizzazione del complesso dei servizi di TPL anche ferroviario, misurato attraverso indicatori quali rapporto ricavi/costi, passeggeri trasportati, livelli occupazionali appropriati). Si evidenzia come detti obiettivi siano relativi al TPL.

Per Regione Lombardia la quota di cui alla Tabella 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 risultava pari al 17,30%.

In sede di Conferenza unificata del 5 agosto 2014 (ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013), le aliquote di riparto del Fondo tra le regioni sono state modificate, sia pure in entità minima, in quanto per una piccola quota del Fondo, riconducibile alle risorse precedentemente in capo a Trenitalia, si è aggiornata la produzione chilometrica di riferimento al valore del 2010.

A seguito di tale modifica in particolare per Regione Lombardia la quota del Fondo è passata dal 17,30% al 17,36%. Tali aliquote sono rimaste invariate per le successive annualità 2015 e 2016; di conseguenza l'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013, che prescriveva tra l'altro un adeguamento triennale delle percentuali della Tabella 1, non ha finora trovato attuazione.



Per meglio comprendere l'assunto del presente ricorso, occorre avere riguardo anche ad altra norma contenuta nel decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, ovverossia l'art. 27 recante «Misure sul trasporto pubblico locale». Detta disposizione ridetermina la dotazione del Fondo nazionale di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 ed a decorrere dall'anno 2018, prevede un diverso procedimento per il trasferimento delle risorse, abrogando altresì il comma 6 dell'art. 16-bis che sopra abbiamo riportato integralmente.

Al comma 2 dell'art. 27 è stabilito che a partire dall'anno 2018 il riparto del Fondo nazionale di cui all'art. 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, è effettuato entro il 30 giugno di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Quindi, a partire dal 30 giugno 2018, si prevede che le risorse statali destinate al TPL siano ripartite per l'intero. Tale riparto — lo si sottolinea — verrà effettuato con determinazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti quando poi l'art. 39 in esame prefigura una competenza in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri circa il riconoscimento del 20% delle risorse previamente decise da altro Dicastero. La disposizione di cui all'art. 39 in esame, risulta perplessa sotto tale profilo.

Al medesimo comma 2 si fissano i criteri di riparto, stabilendo poi alla lettera e) che «in ogni caso, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, il riparto derivante dall'attuazione delle lettere da a) a d) non può determinare per ciascuna regione una riduzione annua maggiore del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente... Nel primo quinquennio di applicazione il riparto non può determinare per ciascuna regione una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015...».

Al successivo comma 3, il legislatore tiene a precisare che «al fine di garantire un'efficace programmazione delle risorse, gli effetti finanziari sul riparto del Fondo derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 si verificano nell'anno successivo...».

Al successivo comma 4, si prevede l'aumento dal 60 (per come previsto dall'art. 16-bis istitutivo del Fondo) all'80% delle anticipazioni di cassa sul Fondo nazionale trasporti da ripartire fra le regioni entro il 15 gennaio di ciascun anno: il legislatore nazionale, per un verso, quindi, interviene a favore del settore dei trasporti anche per ridurre i tempi di pagamento della pubblica amministrazione verso i fornitori, per altro verso, in ragione della norma impugnata, vanifica completamente l'effetto di detto intervento, compromettendo anche il raggiungimento da parte delle regioni degli indicatori di efficienza ed efficacia che l'art. 27, comma 2, ha introdotto per il riparto del fondo in questione, così da creare le condizioni per ulteriori tagli nei prossimi anni.

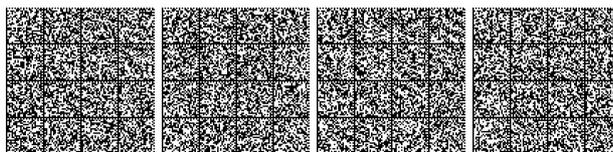
Dal combinato disposto dell'art. 27 e dell'art. 39 risulta che le regioni non possano beneficiare dell'anticipazione dell'80% dello stanziamento del fondo, ma di un'anticipazione del 64% (ossia di una cifra pari all'80% decurtata di un accantonamento pari al 20%); tutto ciò a decorrere dall'anno 2018, in quanto per il 2017, verrà assegnata nel mese di luglio la sola quota del 60% a titolo di anticipazione dello stanziamento dell'intero ammontare del Fondo nazionale. Ad oggi risulta adottato il decreto ministeriale di anticipazione della quota del 60% del Fondo nazionale (pari a oltre 498 mln euro per Regione Lombardia), oltre a due decreti di pagamento in *tranche* della quota sopra citata, mentre non risulta ancora adottato il decreto relativo alla quota di riparto complessiva del Fondo.

Tanto sopra esposto, si procede all'esposizione dei motivi di ricorso:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, illogicità e di legittimo affidamento di cui all'art. 3 della Costituzione e del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.

Regione Lombardia ritiene che l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 sia lesivo delle prerogative regionali per incidere sull'esercizio delle competenze legislative e delle funzioni amministrative in materia del trasporto pubblico locale e quindi ed in particolare, lesivo dell'art. 97 della Costituzione, per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, in ragione del grave pregiudizio arrecato all'erogazione di un servizio fondamentale come quello del Trasporto pubblico locale, con la previsione di un procedimento *ad hoc* per il riconoscimento di risorse finanziarie altrimenti spettanti alle regioni, in via diretta ed automatica, per stessa previsione sia dell'art. 16-bis, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 - convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 — e così come sostituito dal comma 301 dell'art. della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 — istitutivo del Fondo nazionale trasporti, sia dell'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, che sopra abbiamo richiamato e descritto, con vigenza dall'anno 2018.

Entrambi le norme non prevedono né hanno mai previsto alcun preventivo procedimento di certificazione né prevedono che una quota delle risorse statali altrimenti spettanti siano rimesse alle determinazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre tutto il procedimento di riparto del Fondo è di competenza del Ministero delle infra-



strutture e trasporti di concerto con il Ministero delle finanze. L'art. 27 citato stabilisce degli obiettivi e dei criteri sulla cui base sanzionare le regioni con la decurtazione di una percentuale massima del 5% rispetto alla quota attribuita per l'anno precedente. La norma impugnata lascia intravedere la possibilità che addirittura il 20% delle risorse previste possa non essere erogata alla Regione che non riesca ad ottenere l'intesa.

In secondo luogo, il principio di buon andamento si ritiene leso anche in ragione della farraginosità ed iniquità del particolare procedimento previsto dall'art. 39 il quale necessita di una condivisione ampia anzi ... unanime il che rende estremamente difficoltoso il raggiungimento di un'intesa in Conferenza unificata; e ciò anche per le regioni più virtuose. Si lascia poi ad un organismo politico la decisione su una certificazione che per come prevista, appare un atto esclusivamente tecnico-finanziario. Quest'ultima previsione concreta un ulteriore profilo di illegittimità della norma di che trattasi.

Da ultimo, tale procedimento, costringe le regioni — già a decorrere dal 2017 — ad operare l'accantonamento del 20% delle risorse senza che gli enti e le aziende esercenti servizio TPL abbiano potuto procedere preventivamente alle conseguenti riprogrammazioni/riduzioni dei servizi.

Inutile dire che il principio di buona amministrazione è messo a repentaglio da una disposizione siffatta che per imporre l'erogazione agli enti locali delle risorse spettanti per le funzioni conferite, mette a rischio lo stesso svolgimento di una di tali funzioni, quella del trasporto pubblico, che per essere servizio pubblico, con la previsione — a livello comunitario — di livelli minimi essenziali, dovrebbe a maggior ragione essere salvaguardata dal legislatore nazionale.

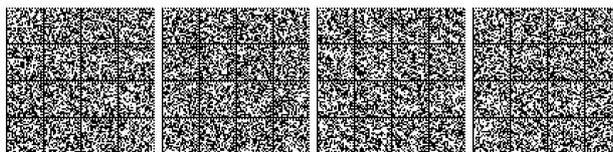
La violazione del principio di buon andamento appare ancora più chiara se si considera la finalità per la quale è stato costituito il fondo di cui all'art. 16-*bis* del decreto-legge n. 95/2012: soddisfare «esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono [anche] ad inderogabili esigenze unitarie» e quindi «assicurare un livello uniforme di godimento [di] diritti tutelati dalla Costituzione» in un contesto di grave crisi economica e di perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione (in tal senso sentenza della Corte costituzionale n. 273/2013).

Ulteriore violazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa si ravvisa nella circostanza che le nuove disposizioni *a)* si ripercuotono sui contratti di servizio già sottoscritti, creando così le condizioni per l'insorgere di controversie, *b)* rendono incerta la programmazione dei servizi da parte degli enti competenti che viene confermata/definita in tempo utile per l'esercizio del servizio dell'anno successivo con conseguente adozione di provvedimenti di interruzione di pubblico servizio, mentre l'assegnazione delle risorse (anche della quota a titolo di anticipazione) interviene sempre in tempi non congrui, nonché degli investimenti sottesi il cui ammortamento è compreso nel corrispettivo del servizio, *c)* complicano notevolmente e rendono poco trasparente il sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale, *d)* non consentono un'efficace programmazione dell'utilizzo delle risorse, *e)* con l'obiettivo di salvaguardare gli equilibri finanziari delle province, provocano in realtà gravissime conseguenze sanzionatorie in grave danno anche delle province qualora le stesse siano titolari di contratti di servizio di TPL.

Detto procedimento prevede poi termini stringenti per le regioni e per la Conferenza unificata mentre non prevede un termine ultimo per il riconoscimento delle risorse in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri il che induce a ritenere che l'erogazione del 20% delle risorse possa avvenire in termini non certi per le regioni, con evidenti riflessi sulla gestione delle risorse in capo alle regioni e sulla erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale da parte degli enti locali e delle agenzie di trasporto pubblico locale, nel caso della Lombardia. Il mancato trasferimento in tempi certi delle risorse statali ed il mancato accertamento a Bilancio, porta ciascuna Regione ad autodeterminarsi — sul piano legislativo ed amministrativo — sulla base delle risorse «certe» ovvero sulla base di risorse decurtate all'80%, compromettendo così l'esercizio dei servizi TPL e l'intera organizzazione dello svolgimento di tali servizi all'interno dei bacini territoriali ottimali e omogenei definiti — per quanto riguarda l'ordinamento regionale della Lombardia — dalla legge regionale 4 aprile 2012, n. 6.

Si segnala anche che la lettera *e)*, comma 2, dell'art. 27 citato prevede che non si possa addivenire ad una riduzione maggiore del 5% «al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili», il che denota la irragionevolezza, contraddittorietà e illogicità della disposizione impugnata che prevedendo la possibilità di una riduzione fino al 20%, si pone addirittura contro altre disposizioni inserite nel medesimo testo di legge.

Il principio costituzionale di ragionevolezza si ritiene violato anche per l'evidente mancanza di proporzionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità — dichiarate nello stesso art. 39 in esame — di coordinamento della finanza pubblica: non si sta ragionando, infatti, dell'imposizione di vincoli alle politiche di bilancio delle regioni — che siano rispettosi delle condizioni poste dalla costante giurisprudenza costituzionale per potersi configurare quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma nei fatti di un'abnorme misura sanzionatoria che fa ricadere sul settore cruciale dei trasporti le conseguenze della pressione esercitata sugli equilibri già precari della finanza provinciale.



Il principio costituzionale di ragionevolezza si ritiene violato, poi, per l'evidente distonia rispetto all'art. 27 dello stesso decreto-legge laddove al comma 4, si prevede l'aumento dal 60 all'80% delle anticipazioni di cassa sul Fondo nazionale trasporti da ripartire fra le regioni entro il 15 gennaio di ciascun anno: per un verso, quindi, s'interviene a favore del settore dei trasporti anche per ridurre i tempi di pagamento della pubblica amministrazione verso i fornitori, per altro verso si vanifica completamente lo stesso intervento, compromettendo anche il raggiungimento da parte delle regioni degli indicatori di efficienza ed efficacia che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha introdotto per il riparto del Fondo, così da creare le condizioni per ulteriori tagli nei prossimi anni.

Dal combinato disposto dell'art. 27 e dell'art. 39 risulta che le regioni non possono beneficiare dell'anticipazione dell'80% dello stanziamento del fondo, ma di un'anticipazione del 64% (ossia di una cifra pari all'80% decurtata di un accantonamento pari al 20%), dal 2018, in quanto per il 2017, è stato emanato il decreto ministeriale per l'assegnazione ed erogazione (in tranche dal 20 giugno ed entro il 20 agosto 2017) della quota del 60% a titolo di anticipazione dello stanziamento dell'intero ammontare del Fondo nazionale. La quota accantonata potrebbe essere «sbloccata» solo in caso di raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata o di deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri in base a criteri non definiti.

Come abbiamo sopra evidenziato, le risorse complessivamente previste dall'Intesa del 2015, in attuazione della legge n. 56/2014, per la Lombardia, ammontano a complessivi 195 mln di euro annui di cui gran parte sono per il TPL (€ 152.554.114 mln); le somme destinate a funzioni che non siano relative al TPL da versarsi agli enti locali sono solo di € 12.454.846.

Il principio di ragionevolezza — ma anche il principio di legittimo affidamento (sentenze n. 16 del 2017, n. 203 del 2016) — sarebbe leso perché il legislatore statale è intervenuto successivamente all'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 — espressamente richiamato dall'art. 39 — violandone espressamente le clausole dal momento che sono previsti ulteriori oneri senza che siano stati sottoposti alla determinazione consensuale delle parti, oltre tutto oneri che comprometterebbero lo svolgimento delle stesse funzioni che l'art. 39 vorrebbe salvaguardare e quindi, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio, prospettando una riduzione delle risorse del 20% sul TPL, quando l'art. 27 del medesimo decreto-legge dichiara di non poter ridurre più del 5% rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente sempre per il TPL.

L'irragionevolezza e la non proporzionalità della norma è di tutta evidenza anche laddove si prevede che entro il 30 giugno di ogni anno, siano trasferite tutte le risorse da parte delle regioni agli enti locali, con la quota di gran lunga maggioritaria per il TPL, quando si prevede al contempo che lo Stato destini alle regioni solo l'80% delle risorse destinate al TPL assoggettando il restante 20% alla descritta certificazione ed Intesa nonché alle determinazioni del Governo, in violazione dell'art. 27 citato che pone limiti alla riduzione delle risorse per il TPL.

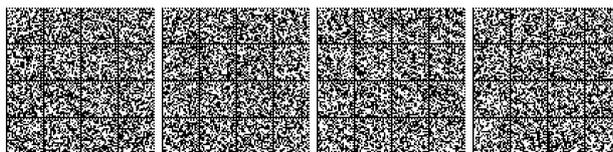
La norma appare internamente contraddittoria irragionevole ed illogica rispetto all'ordinamento in materia di TPL oltretutto lesiva delle regole del buon senso e di buona amministrazione nonché del legittimo affidamento delle regioni sulla base dell'Accordo richiamato sempre dalla norma impugnata.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», per violazione del principio di leale collaborazione e dell'Intesa di cui all'art. 114, commi 1 e 2, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, per violazione dei principi di attribuzione, sussidiarietà e differenziazione di cui agli articoli 118, comma 1, e 120, comma 2, della Costituzione.

Regione Lombardia ritiene che la norma impugnata sia lesiva delle proprie prerogative in materia di trasporto pubblico locale anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà.

Il rapporto tra Stato e regioni — per come definito nella norma impugnata — viola il principio di leale collaborazione «tra enti parimenti costitutivi della Repubblica e riconosciuti come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla stessa Costituzione», quali i principi di attribuzione, sussidiarietà e differenziazione per come declinati agli articoli 118, comma 1, e 120, comma 2, della Costituzione.

L'Intesa che dovrebbe considerarsi la concreta esplicazione del principio di leale collaborazione, si traduce, invece, in un intralcio alla gestione regionale delle risorse e delle competenze in materia di TPL ed a cascata una seria compromissione dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali e, nel caso della Lombardia, anche delle Agenzie TPL. Infatti, lo strumento dell'Intesa è introdotto dall'art. 39 in parola, non per attuare il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni ma per introdurre un momento di «controllo» contabile-finanziario, visto che avrebbe ad oggetto la «verifica» circa l'effettività del trasferimento da parte delle regioni agli enti locali delle risorse derivanti dall'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 (specificamente indicato in norma).



A parere di Regione Lombardia, l'Intesa prevista dall'art. 39, viene a snaturarsi, assumendo finalità e modalità inedite, non conformi alla Carta costituzionale, poiché non costituisce strumento di leale collaborazione tra regioni e Stato ma espressione del rapporto di gerarchia, tra essi, ed in particolare, strumento di controllo contabile-finanziario dello Stato sulle regioni.

Il rapporto fra competenze statali e competenze regionali va ricostruito alla luce del principio cooperativo. La giurisprudenza costituzionale è tutta tesa alla graduazione degli strumenti di leale collaborazione, che vanno dallo scambio di informazioni, alla consultazione e al parere, all'intesa «debole» ed all'intesa «forte». Ma certo, gli strumenti di leale collaborazione vanno introdotti secondo il principio della ragionevolezza e proporzionalità ovvero graduandoli secondo la materia e la competenza, statale o regionale, concorrente o residuale, coinvolta. Nel caso di specie, la competenza interessata è quella residuale del trasporto pubblico locale e non vi sono, nella fattispecie, aree di sovrapposizione con altre competenze ed interessi; e di certo, l'interesse che lo Stato potrebbe reclamare circa l'effettivo trasferimento delle risorse da parte delle regioni agli enti locali sulle funzioni conferite, non può tradursi nella apposizione di un vincolo relativo alla ripartizione di risorse afferenti ad altro Fondo, e quindi, ad altre competenze e funzioni e soprattutto, nel caso in esame, alla ripartizione di risorse per il TPL che è materia di competenza esclusivamente regionale.

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sono aumentate le aree di sovrapposizione tra competenze e interessi. Tutte le materie elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117, si dice abbiano perso di «solidità» amministrativa o si «smaterializzano», perché non sono più legate a specifiche strutture e alle relative funzioni amministrative. Non solo, alcune delle materie più importanti tra quelle elencate come «esclusive» dello Stato hanno subito un processo di rilettura come «materie trasversali» (o «materie - non materie», o «materie-obiettivo» o «materie-funzione» o «materie-valore costituzionale»), la cui principale caratteristica è di non delimitare ambiti più o meno precisi di competenza ma di essere costruite per interferire con competenze e interessi delle regioni. Dunque, la giurisprudenza costituzionale ha concluso che con l'interferenza tra competenze, si ha l'esigenza di applicare il principio della leale collaborazione al fine di arginare o, laddove possibile, evitare conflitti.

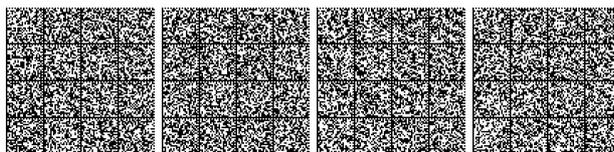
Regione Lombardia non crede però che lo strumento dell'Intesa sia necessario nel caso in esame, rispondendo all'esigenza di evitare conflitti dovuti alla «intersezione di materie» quanto piuttosto venga a costituire uno strumento di controllo, espressione del desueto principio di gerarchia tra Stato e regioni e non del principio di leale collaborazione e di parità tra enti parimenti costitutivi della Repubblica.

Si ritiene che la sentenza n. 251 del 2016 sia di particolare interesse anche nell'esame della disposizione impugnata, perché specifica che le Intese devono essere condotte secondo il principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016), nel caso di «competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse», il che non è nella fattispecie, e comunque, qualora non vi siano interessi esclusivamente imputabili al singolo ente autonomo - come invece si dà il caso nella vicenda in esame; dice, infatti, la Corte:

«In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016)».

L'art. 120, comma 2, associa il «principio di leale collaborazione» al «principio di sussidiarietà». Il concetto è ben espresso, tra le altre, dalla sentenza n. 213 del 2006: «L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale».

Nel caso di specie, è dubbio che si possa parlare di sussistenza di un criterio di prevalenza a favore dello Stato anzi deve indubbiamente ritenersi che sussista l'esclusività della competenza regionale in materia di TPL e di certo, se si vuole guardare anche all'Accordo richiamato dall'art. 39, il criterio della prevalenza gioca a favore delle regioni, visto che la quasi totalità delle risorse sono destinate per il TPL. Come suggerisce codesta ecc.ma Corte, «l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso»: la disposizione in esame non prefigura un intreccio di competenze, un «rovo di interessi», ma solo ed esclusivamente l'errata necessità del Governo di avere il controllo del flusso delle risorse statali tra regioni ed enti locali; ed in ciò utilizza lo strumento dell'Intesa, abusandone e dando ad esso un contenuto differente rispetto a quello ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale e dal principio di lealtà tra enti parimenti costitutivi della Repubblica. Per i motivi che abbiamo già esposto e che verremo a declinare anche in sede di richiesta di sospensione dell'efficacia della norma impugnata, teniamo ad evidenziare che nel caso di specie, l'Intesa avrà effetti contrari a quelli voluti dal legislatore, con il blocco delle risorse regionali sul TPL in attesa dell'erogazione — volutamente prevista come eventuale — dell'ultima quota del 20% delle risorse di cui al Fondo nazionale TPL.



Richiamati, in linea generale, i principi che regolano l'individuazione della competenza legislativa, e che devono trovare applicazione nelle fattispecie qui in esame, si deve stabilire se le norme impugnate possano essere ricondotte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, della Costituzione, unica giustificazione perché possa non dirsi violato l'art. 119 della Costituzione.

Regione Lombardia ritiene che la disposizione impugnata ecceda tali confini, attribuendo direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, e ciò anche nel caso non sussista alcun squilibrio finanziario.

Come ha precisato codesta ecc.ma Corte con sentenza n. 219 del 2013, «il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione...

Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di "effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti", anche nei confronti delle regioni e delle province autonome».

Regione Lombardia ritiene che la norma impugnata superi il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica in danno delle regioni. Tale assetto normativo eccede i limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito che non gli è proprio, in danno della autonomia regionale, e poi perché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito.

Si ricorda che l'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 prevede — non è stato abrogato — che i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni le risorse del fondo TPL sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi, ai sensi dell'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281, d'intesa con la Conferenza unificata. La disciplina del Fondo testimonia la illegittimità dell'art. 39: è mancata l'Intesa sulla determinazione dei criteri di riparto e delle modalità con cui trasferire alle regioni; l'Intesa per come disciplinata oggi non corrisponde a quella originariamente prevista dall'art. 16-bis, evidenziandone la sua incostituzionalità.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», per violazione del principio di competenza di cui all'art. 117, comma 4, della Costituzione, per violazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione e per violazione del principio di autonomia finanziaria della spesa di cui all'art. 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione.

La norma in argomento viola il principio di attribuzione ex art. 117, comma 4, della Costituzione: tale previsione è, infatti, lesiva del principio di competenza che vuole il trasporto pubblico locale tra le materie di competenza residuale regionale, rappresentando la norma impugnata una indebita intromissione nell'esercizio delle competenze legislative ma anche amministrative delle regioni, risultando la norma illegittima anche con riguardo all'art. 118, comma 2, della Costituzione il quale prevede che ad allocare le funzioni amministrative debba essere il legislatore statale nelle materie di propria competenza ed il legislatore regionale nelle altre materie.

Infatti, se lo Stato può allocare funzioni amministrative nelle materie di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 117 della Costituzione, avocandole a se stesso, in virtù dell'art. 118, comma 1, della Costituzione, è vero anche che ciò è possibile solo ove ricorrano i presupposti della c.d. chiamata in sussidiarietà ovvero nel caso in cui il livello regionale risulti inadeguato allo svolgimento della specifica funzione amministrativa considerata.

Nella fattispecie, la disposizione impugnata incide — senza allocarle diversamente — sullo svolgimento delle funzioni amministrative del livello regionale e del livello locale, in materia di trasporto, a prescindere da una verifica circa la loro adeguatezza; il giudizio sulla adeguatezza attiene piuttosto ad altro ovvero all'attuazione dell'Accordo 11 settembre 2014 che come abbiamo sopra esposto, ha ad oggetto plurime materie. Ne consegue che l'interferenza del legislatore statale non si traduce in una diversa allocazione delle funzioni amministrative delle regioni quanto in una «sanzione» finanziaria a carico delle medesime la quale indubitabilmente verrà a riverberarsi sull'esercizio delle funzioni amministrative in materia di TPL svolte proprio da quegli enti locali che il legislatore statale vorrebbe salvaguardare. Tale «sanzione» oltre tutto viene a colpire il settore del TPL, su cui non si introduce alcun meccanismo che valuti l'adeguatezza - inadeguatezza del livello regionale in materia.

Tale previsione è infine lesiva del principio di autonomia finanziaria della spesa riconosciuta alle regioni dall'art. 119 della Costituzione, in quanto l'assetto normativo ex art. 39 in parola, eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, per come detto al punto n. 2.



La Corte costituzionale, con sentenza n. 222 del 2005, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 recante l'istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nel settore del TPL ha precisato che detta materia rientra nell'ambito delle competenze residuali delle regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, «come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i “servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati” ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale».

Il riconoscimento espresso dell'appartenenza della materia del TPL alla competenza generale delle regioni costituisce la base da cui la Corte fa discendere alcuni corollari: per quel che più interessa, secondo codesta ecc.ma Corte, il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 423 del 2004): le eccezioni a tale divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli articoli 118, primo comma, 119, quinto comma, e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione (*cf.*: sentenze n. 160 e n. 77 del 2005, n. 320 e n. 49 del 2004, n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003).

Si ricorda che il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione — sempre secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 423 del 2004) — autorizza lo Stato ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle regioni e degli enti locali: o l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale oppure la realizzazione di «interventi speciali» «in favore di: determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (*cf.*: sentenza n. 16 del 2004).

A questo punto, si ritiene utile richiamare anche la sentenza n. 273 del 2013 che ha deciso della legittimità del Fondo nazionale trasporti di cui all'art. 16-*bis*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, dichiarando che lo stesso non è riconducibile né all'ipotesi delle «risorse aggiuntive» né al caso degli «interventi speciali». La Corte ritiene che il Fondo abbia per «scopo» quello «di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011).

Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l'intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010)».

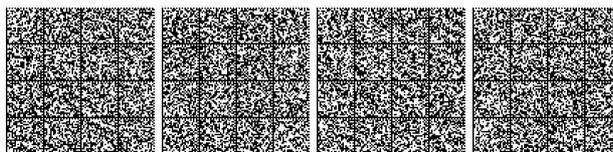
Con la sentenza n. 273 del 2013, codesta ecc.ma Corte ha rilevato che non può ragionarsi della adeguatezza o meno del servizio TPL e che comunque si pongono come «imperiose» le esigenze sociali di concorrere al finanziamento statale del TPL, dicendo che: «al momento, pur non potendo dirsi determinato né il livello essenziale delle prestazioni del trasporto pubblico locale, né il livello adeguato di servizio, l'esigenza di assicurare la garanzia di uno standard di omogeneità nella fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale ha richiesto il costante concorso del legislatore statale al finanziamento delle funzioni riconducibili alla materia in cui si controverte nel presente giudizio». Con la disposizione in controversia, deve dirsi che il legislatore statale si è orientato in senso opposto a quanto operato con l'istituzione del Fondo Trasporti e che la Corte aveva riconosciuto meritevole per la natura di servizio pubblico del TPL.

In breve, l'art. 39 anziché prevedere ulteriori risorse per il trasporto e renderne certe le relative entrate per il livello regionale, produce l'effetto contrario andandole a ridurle e a renderle incerte nel loro ammontare complessivo.

Per i motivi sopra esposti, si chiede che l'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», venga dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 114, commi 1 e 2, della Costituzione; dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione; dell'art. 118, commi 1 e 2; dell'art. 120, comma 2, della Costituzione; dell'art. 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione; nonché per violazione del principio di ragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento (art. 3 della Costituzione) e del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 della Costituzione).

Istanza di sospensione dell'efficacia dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96.

L'articolo in oggetto prevede che, per il quadriennio 2017-2020, una quota del 20% del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale sia riconosciuta «a condizione che la regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra



Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite.» Prevede inoltre che tale certificazione venga «formalizzata» tramite intesa in Conferenza unificata entro il 10 luglio di ogni anno e che, in caso di mancata intesa, il «riconoscimento in favore della regione interessata» venga deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Dipartimento per gli affari regionali.

Per effetto di tale disposizione, l'accertamento della quota del suddetto fondo nazionale nei bilanci regionali si ridurrà all'80% rispetto agli anni precedenti, in ragione dell'accantonamento del predetto 20%, con conseguente decurtazione di pari importo delle assegnazioni e delle relative erogazioni agli enti e alle aziende di trasporto. La Commissione Arconet ha avvalorato tale percorso contabile. L'art. 39 in esame è vigente a far data dalla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* ovvero dal 23 giugno 2017 eppertanto per l'anno in corso le regioni che hanno anticipato mensilmente quote del Fondo nazionale trasporto, facendo conto sul 100% delle risorse ad esse destinate, si troveranno nella necessità di rideterminare gli importi da versare, avendo a riferimento l'80 e non il 100% delle risorse previste, dovendo andare a congruagliarli con quelli già erogati.

Per Regione Lombardia la quota di cui alla Tabella 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 risultava pari al 17,30% del Fondo. In sede di Conferenza Unificata del 5 agosto 2014 (ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013) le aliquote di riparto del Fondo tra le regioni sono state modificate, sia pure in entità minimale, in quanto per una piccola quota del Fondo, riconducibile alle risorse precedentemente in capo a Trenitalia, si è aggiornata la produzione chilometrica di riferimento al valore del 2010. A seguito di tale modifica in particolare per Regione Lombardia la quota del Fondo è passata dal 17,30% al 17,36%. Tali aliquote sono rimaste invariate per le successive annualità 2015, 2016 e 2017; l'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 — in attuazione dell'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 —, che prescriveva tra l'altro un adeguamento triennale delle percentuali della Tabella 1, non ha finora trovato attuazione.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 — in attuazione dell'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 — prevedeva anche riduzioni del 10% dei trasferimenti nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi posti dalla disciplina del Fondo ma non si è mai voluto darvi corso per non compromettere i servizi TPL.

Per l'anno 2017 l'art. 27 del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017 prevede al comma 1 una riduzione dello stanziamento del Fondo nazionale trasporto per gli anni 2017 e 2018 rispetto a quanto approvato con il bilancio di previsione dello Stato, richiamando la necessità di «sterilizzare i congruagli di cui all'articolo unico, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 luglio 2013 con riferimento agli anni 2013 e successivi», con il fine di rendere meno incerto il quadro delle risorse delle regioni.

Questo ha già comportato, nel corrente anno, una criticità ad esercizio in corso, in quanto il valore del Fondo è stato ridotto di 70 milioni rispetto a quanto inizialmente preventivato. Si richiama in proposito il trend dell'importo totale del Fondo negli anni (milioni di euro arrotondati):

2013: 4.929 M€

2014: 4.918 M€

2015: 4.925 M€

2016: 4.925 M€ (inizialmente 4.850, poi riallineato al valore dell'anno precedente)

2017: 4.789 (inizialmente previsti 4.859)

2018: 4.932 (inizialmente previsti 5.032).

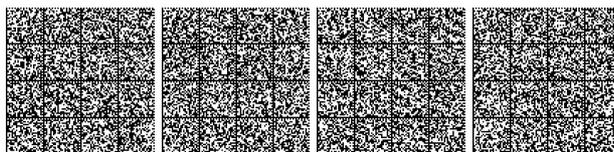
In base a quanto sopra evidenziato, l'applicazione dell'art. 39 in esame, crea diverse incoerenze all'interno del decreto-legge n. 50/2017, ad es. con l'art. 27.

Tale norma, infatti, disciplinando i criteri e le modalità di riparto del Fondo prevede in più parti delle clausole di salvaguardia sulle aliquote del Fondo e sull'erogazione delle risorse con lo scopo di impedire che eccessive variazioni in corso d'anno delle risorse assegnate alle singole regioni causino gravi ricadute sulla programmazione, sull'esercizio e sul pagamento dei servizi TPL, ad es.:

art. 27, comma 2, lettera e) «in ogni caso, al fine di garantire una ragionevole certezza delle risorse finanziarie disponibili, il riparto derivante dall'attuazione delle lettere da a) a d) non può determinare per ciascuna regione una riduzione annua maggiore del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello dell'anno precedente, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo.

Nel primo quinquennio di applicazione il riparto non può determinare per ciascuna regione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015; ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello del 2015, tale limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo.»;

art. 27, comma 3: «Al fine di garantire un'efficace programmazione delle risorse, gli effetti finanziari sul riparto del Fondo, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 si verificano nell'anno successivo a quello di riferimento.».



Dunque, il decreto-legge n. 50/2017, da un lato, cerca di tutelare la stabilità del sistema TPL, con modifiche graduali degli stanziamenti derivanti da penalità (art. 27), e dall'altra, con l'art. 39 in esame, prefigura un taglio del 20% dello stanziamento in corso d'anno senza certezza di tempi riguardanti l'assegnazione di tale quota e mettendo di conseguenza anche le regioni nell'impossibilità di poter disporre di una quota del 20% dello stanziamento.

Si prefigura per le regioni una riduzione in corso d'anno (per Regione Lombardia si tratterebbe sicuramente già da settembre) degli stanziamenti a favore degli enti locali e delle agenzie TPL, non potendo disporre in spesa della quota del 20% del Fondo nazionale trasporti, sulla base delle indicazioni che sono state date sulla applicazione della norma impugnata e dei principi contabili da parte della Commissione Arconet. Quest'ultima affermazione deriva dall'esito di specifico quesito posto alla Commissione ARCONET (Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con l'art. 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, corretto e integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126), di cui si riporta l'esito, pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, nella sezione dedicata al resoconto delle riunioni della Commissione medesima, e reso nella riunione del 14 giugno 2017, estrapolato come di seguito:

«Considerato che l'art. 39 del decreto-legge n. 50/2017 prevede che il 20% del fondo nazionale trasporti è riconosciuto a seguito dell'intesa di cui al comma 1, o della delibera del Consiglio dei ministri, è possibile considerare tale entrata come ragionevolmente accertabile, e stanziarla, per l'intero importo, nel bilancio di previsione.

L'entrata sarà accertata a seguito della registrazione dell'impegno da parte del bilancio dello Stato. A maggior ragione, nelle more dell'intesa o della delibera della PCM, il 20% del fondo nazionale trasporti non può essere accertato.

(Si noti che se le somme vincolate non sono accertate non è possibile assumere l'impegno di spesa relativo).

Nel caso in cui, a seguito della mancata intesa e della proposta del Dipartimento per gli Affari regionali, la Presidenza del Consiglio non riconosca alla regione il 20 per cento del fondo per il trasporto pubblico locale, sarà necessario ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti l'entrata per il fondo nazionale trasporti, con apposita variazione di bilancio.

In ogni caso, nel corso della gestione è necessario garantire l'allineamento tra il complesso degli accertamenti e degli impegni.»

Si dovrà pertanto procedere alla riduzione dei servizi, laddove gli enti gestori non possano sopperire con risorse proprie o con aumenti tariffari sulla base della normativa regionale vigente, concentrando un taglio di tali dimensioni negli ultimi mesi dell'anno con gravi conseguenze su tutto il territorio:

possibile interruzione del servizio TPL che è servizio pubblico essenziale;

isolamento dei territori periferici: i servizi TPL maggiormente penalizzati risulterebbero infatti i servizi interurbani in quanto le province (precedentemente titolari degli affidamenti ora in capo alle Agenzie di bacino del TPL) non dispongono di risorse per finanziare i servizi già allo stato attuale ed a maggior ragione non sarebbero in grado di poter sopperire finanziariamente alla riduzione dei trasferimenti statali alle regioni;

possibili licenziamenti da parte delle aziende di trasporto pubblico del personale di esercizio/amministrativo, a causa della riduzione dei servizi;

gravi disagi all'utenza soprattutto per i pendolari che non potrebbero più raggiungere il luogo di lavoro o i luoghi di studio utilizzando i mezzi pubblici;

perdita di competitività del territorio a causa della perdita di qualità del sistema del trasporto pubblico, che in Regione Lombardia ha sempre rappresentato un elemento di attrattività per l'insediamento delle attività economiche e per la popolazione;

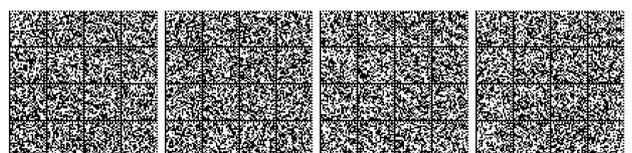
aumento dell'inquinamento ambientale a causa della spinta ad utilizzare il mezzo privato (automobili, ecc...) per gli spostamenti con possibili conseguenze anche di procedure di infrazioni da parte della UE;

incremento della congestione stradale a causa dell'aumento dell'utilizzo del mezzo privato per gli spostamenti dei pendolari e conseguenti effetti negativi anche sul sistema del trasporto merci su gomma, con ricadute sul sistema anche della logistica merci;

Tutti gli effetti sopra illustrati saranno già concreti per Regione Lombardia dal mese di settembre 2017; e ciò, non solo con la riduzione delle assegnazioni, ma anche con l'interruzione dei pagamenti a favore degli enti (titolari degli affidamenti), con i conseguenti probabili disordini pubblici e contenziosi verso gli enti e verso Regione Lombardia i quali saranno promossi dalle aziende TPL sottoscrittrici dei contratti di servizio e delle concessioni amministrative in corso.

Inoltre il mancato stanziamento della quota del 20% potrebbe ingenerare un meccanismo di ulteriori decurtazioni, poiché, come precedentemente specificato, una quota del 10% del Fondo è riconosciuta ex art. 27 citato (con eventuali conguagli positivi o negativi nell'anno successivo secondo quanto già evidenziato), sulla base di indicatori che misurano l'efficacia/efficienza del servizio e appare evidente che, nel caso in cui avvenisse il taglio del 20% in corso d'anno o la garanzia di erogazione fosse comunicata in tempi non utili per la programmazione dei servizi e per l'assegnazione delle relative risorse da parte di Regione, tutti gli indicatori di efficacia ed efficienza verranno a peggiorare non potendosi più garantire lo stesso livello di servizio, in assenza di adeguate risorse.

Per tutti questi motivi si chiede che la norma impugnata venga sospesa.



P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere l'istanza di sospensione della efficacia dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, previa audizione delle Parti in pubblica udienza, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 144 del 23 giugno 2017, Supplemento ordinario n. 31.

Milano-Roma, 28 luglio 2017

Avv.: TAMBORINO

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, delibera di giunta regionale n. 6848 del 12 luglio 2017, recante l'incarico ai difensori in epigrafe:

1. Accordo ai sensi dell'art. 1, comma 91, legge n. 56 del 2014, in data 11 settembre 2014;
2. DGR n. X/4117 del 2 ottobre 2015;
3. Intesa per le funzioni regionali delegate 15 dicembre 2015;
4. DGR n. X/5540 del 2 agosto 2016;
5. DGR n. X/5923 del 30 novembre 2016;
6. Resoconto riunione Commissione Arconet del 14 giugno 2017;
7. Decreto Ministero dell'economia e delle finanze 19 giugno 2017.

17C00208

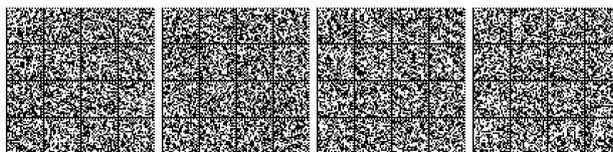
n. 75

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2017
(della Regione Veneto)*

Sanità pubblica - Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 - Disposizioni 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 delle seguenti vaccinazioni: a) anti-poliomielitica; b) anti-difterica; c) anti-tetanica; d) anti-epatite B; e) anti-pertosse; f) anti-*Haemophilus influenzae* tipo b - Obbligatorietà e gratuità, altresì, per i medesimi minori delle seguenti vaccinazioni: a) anti-morbillo; b) anti-rosolia; c) anti-parotite; d) anti-varicella - Possibilità per il Ministro della salute di disporre la cessazione dell'obbligatorietà per una o più vaccinazioni del secondo gruppo sopra indicato (anti-morbillo; anti-rosolia; anti-parotite; anti-varicella) sulla base della verifica dei dati epidemiologici, delle eventuali reazioni avverse, delle coperture vaccinali raggiunte, nonché degli eventuali eventi avversi segnalati dalla Commissione per il monitoraggio dell'attuazione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA) - Controlli e sanzioni - Adempimenti vaccinali per l'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia, alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione, ai centri di formazione professionale regionale e alle scuole private non paritarie - Misure di semplificazione degli adempimenti previsti a decorrere dall'anno 2019 - Inserimento dei minori nelle istituzioni scolastiche ed educative in relazione all'adempimento dell'obbligo vaccinale - Disposizioni transitorie e finali per l'anno scolastico 2017-2018 - Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili da vaccinazioni - Disposizioni finanziarie - Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, intero testo e, in particolare, artt. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4 e 6-ter; 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (Codice fiscale 80007580279 — Partita I.V.A. n. 02392630279), in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Luca Zaia (Codice fiscale ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 1412 del 5 settembre 2017 (doc. n. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (Codice fiscale ZNNZEI57L07B563K) coordina-



tore dell'Avvocatura regionale, prof. Luca Antonini (Codice fiscale NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano e Luigi Manzi (Codice fiscale MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org), contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione, previa istanza di sospensione, di illegittimità costituzionale del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante «Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale», così come convertito con modificazioni dalla legge n. 119 del 31 luglio 2017, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 5 agosto 2017, sia nella sua interezza, sia in relazione all'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter; nonché in relazione agli articoli 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7.

FATTO

La Regione Veneto ha promosso ricorso in via d'azione contro il decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (ric. n. 51, depositato in cancelleria il 21 luglio 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie speciale - Corte costituzionale n. 32 del 9 agosto 2017) ritenendo che tale decreto preveda disposizioni che si pongono in contrasto con la Costituzione e in violazione della autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale.

Lo stesso decreto-legge è stato convertito con la legge n. 119 del 2017 senza rimuovere le disposizioni lesive delle autonomie regionali e/o quantomeno senza modificarle in misura tale da determinarne il venire meno della stessa lesività. La Regione Veneto, pertanto, ritiene di impugnare l'intero decreto-legge e in ogni caso le norme dello stesso indicate in epigrafe, così come risultanti dalla legge di conversione.

Nello specifico, è preliminare ribadire che il Governo ha emanato il suddetto decreto-legge, ritenuta «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». E perché ha ritenuto altresì «necessario garantire il rispetto degli obblighi assunti e delle strategie concordate a livello europeo e internazionale e degli obiettivi comuni fissati nell'area geografica europea».

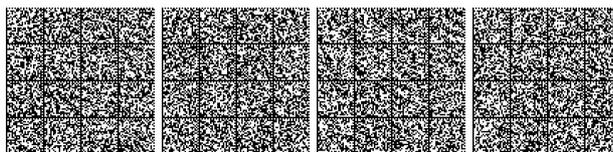
Senza che sia dato rinvenire a quali obblighi europei o internazionali si faccia riferimento (dal momento che l'*European Vaccine Action plan 2015-2020*, emanato dalla sezione europea dell'OMS (1) è basato sulla informazione e la responsabilizzazione del cittadino e in nessuna parte del programma si parla di obblighi vaccinali da introdurre), e pertanto dovendosi escludere la riconducibilità dell'intervento alla materia della «profilassi internazionale», in particolare, quanto alle singole disposizioni impugnate, l'art. 1 del decreto-legge, così come risultante dalle modifiche apportate dalla legge di conversione, stabilisce, ai commi 1 e 1-bis, «Al fine di assicurare la tutela della salute pubblica e il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale ...», l'obbligatorietà per i minori di età compresa tra zero e 16 anni, e per tutti i minori stranieri non accompagnati, di 10 (e non più 12) vaccinazioni, a carattere gratuito, indicate in base al Calendario vaccinale nazionale riferito a ciascuna coorte di nascita.

Il comma 1-ter prevede poi la possibilità, per il Ministero della salute, di disporre la cessazione dell'obbligatorietà per uno o più delle vaccinazioni previste al comma 1-bis (relative a anti-morbillo; anti-rosolia; anti-parotite; anti-varicella) sulla base della verifica dei dati epidemiologici, delle eventuali reazioni avverse, delle coperture vaccinali raggiunte, nonché degli eventuali eventi avversi segnalati dalla Commissione per il monitoraggio dell'attuazione dei nuovi LEA, istituita con decreto ministeriale del 19 gennaio 2017.

A tale scopo si provvede con un decreto, da adottare decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, e successivamente con cadenza triennale, sentiti il Consiglio superiore di sanità, l'Agenzia italiana del farmaco e la Conferenza Stato-regioni, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Se gli schemi di decreto non vengono presentati alle Camere nei termini sopra previsti, il Ministro della salute è chiamato a trasmettere alle stesse una relazione con le motivazioni della mancata presentazione, oltre che i dati epidemiologici e quelli sulle coperture vaccinali.

Con tali disposizioni si estende quindi il novero delle vaccinazioni obbligatorie attualmente previste (la vaccinazione antidifterica: legge 6 giugno 1939, n. 891; la vaccinazione anti-tetanica: legge 5 marzo 1963, n. 292; la vaccinazione antipoliomielitica: legge 4 febbraio 1966, n. 51 e la vaccinazione anti-epatite virale B: legge 27 maggio 1991, n. 165), elevandole da quattro a dieci e includendovi anche l'anti-pertosse, l'anti-*Haemophilus influenzae* tipo b, l'anti-morbillo, l'anti-rosolia, l'anti-parotite e l'anti-varicella.

(1) (http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/255679/WHO_EVAP_UK_v30_WEBx.pdf; http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/276659/EVAP-ENG.with-front.pdf)



Le uniche due ipotesi di esenzione dall'obbligo vaccinale previste dal decreto-legge sono:

a) l'«avvenuta immunizzazione a seguito di malattia naturale, comprovata dalla notifica effettuata dal medico curante, ai sensi dell'art. 1 del decreto del Ministro della sanità 15 dicembre 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 6 dell'8 gennaio 1991, ovvero dagli esiti dell'analisi sierologica», che esonera, salvo quanto previsto dal secondo periodo del medesimo comma, dall'obbligo della relativa vaccinazione (comma 2);

b) l'«accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta», che possono consentirne l'omissione o il differimento (comma 3).

Nel successivo comma 4 dello stesso articolo si prevede quindi un dettagliato sistema di controlli e sanzioni volto a garantire il rispetto degli obblighi di cui ai commi 1 e 1-bis.

In particolare, il primo periodo del comma 4, prevede che in caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale di cui al presente articolo, i genitori esercenti la responsabilità genitoriale, i tutori e i soggetti affidatari siano convocati dall'azienda sanitaria locale territorialmente competente per un colloquio al fine di fornire ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e di sollecitarne l'effettuazione.

In ogni caso, per la mancata osservanza dell'obbligo di effettuare le vaccinazioni, il secondo periodo del comma 4, prevede che sia comminata, a carico dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o dei tutori ovvero dei soggetti affidatari, una sanzione amministrativa pecuniaria, da 100 a 500 euro (nel testo originario del decreto era prevista una sanzione da 500 a 7.500 euro).

Tuttavia il terzo periodo del comma 4 prevede una preventiva fase di contestazione, da parte dell'azienda sanitaria locale territorialmente competente, con conseguente esclusione della sanzione qualora il vaccino o la prima dose vaccinale siano somministrati nel termine indicato nell'atto di contestazione ed il ciclo sia completato nel rispetto della tempistica stabilita nella schedula vaccinale in relazione all'età.

Il quarto periodo del comma 4 fa 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 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni. Viene quindi disposto, nel quinto periodo del comma 4, che all'accertamento, alla contestazione ed all'irrogazione provvedono gli organi competenti secondo la disciplina regionale (o delle province autonome).

Il comma 5 viene soppresso e il successivo comma 6-ter, assegna, con riferimento al rispetto degli obiettivi del calendario vaccinale nazionale, alla «Commissione per il monitoraggio dell'attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza», il compito sia di verifica dell'attuazione (del suddetto calendario) sia quello di individuazione, nei casi di mancata, ritardata o non corretta applicazione, di congrui procedure e strumenti. Prevede quindi l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo, in presenza di specifiche condizioni di rischio per la salute pubblica, ai sensi dell'art. 120, secondo comma della Costituzione e secondo le procedure di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003.

Tale sistema è integrato dalle disposizioni, qui impugnate, di cui agli articoli 3, 4, 5, 5-quater e 7 del decreto-legge.

In particolare, l'art. 3, così come modificato dalla legge di conversione, al comma 1, detta tempi e modi per la presentazione da parte dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale e dei tutori, all'atto dell'iscrizione dei minori, inclusi i minori stranieri non accompagnati, alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione, ai servizi educativi per l'infanzia, ai centri di formazione professionale regionale e alle scuole private non paritarie, della documentazione «comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie indicate all'art. 1, commi 1 e 1-bis, ovvero l'esonero, l'omissione o il differimento delle stesse in relazione a quanto previsto dall'art. 1, commi 2 e 3, o la presentazione della formale richiesta di vaccinazione all'azienda sanitaria locale», stabilendo, al comma 2, che la mancata presentazione della documentazione nei termini previsti — salva la disposizione transitoria dell'art. 5 per l'anno scolastico 2017/2018 — è segnalata, entro i successivi dieci giorni, dai responsabili delle suddette istituzioni, «all'azienda sanitaria locale che, qualora la medesima o altra azienda sanitaria non si sia già attivata in ordine alla violazione del medesimo obbligo vaccinale, provvede agli adempimenti di competenza e, ricorrendone i presupposti, a quelli di cui all'art. 1, comma 4». Al comma 3 del medesimo art. 3 si precisa quindi che per i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia, ivi incluse quelle private non paritarie, «la presentazione della documentazione di cui al comma 1 costituisce requisito di accesso», mentre per gli altri gradi di istruzione, e per i centri di formazione professionale, «la presentazione della documentazione di cui al comma 1 non costituisce requisito di accesso alla scuola o al centro ovvero agli esami». Con il comma 3-bis, inserito dalla legge di conversione, è stato disposto che entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, gli operatori scolastici, i sanitari e gli operatori sociosanitari presentano agli istituti scolastici ed alle aziende sanitarie in cui prestano servizio una dichiarazione sostitutiva comprovante la propria situazione vaccinale.

L'art. 3-bis, inserito dalla legge di conversione, stabilisce che, a decorrere dall'anno scolastico 2019-2020 e dal calendario relativo al 2019-2020 dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi per i centri di formazione professionale regionale, si applichi una nuova articolata procedura che consiste i) nella trasmissione alle aziende sanitarie locali, da parte dei suddetti dirigenti scolastici e responsabili dei servizi educativi per l'infanzia e dei centri di formazione professionale regionale, entro



il 10 marzo, dell'elenco degli iscritti di età compresa tra zero e sedici anni e minori stranieri non accompagnati per l'anno scolastico (o per il calendario) successivo; *ii*) nella restituzione di tali elenchi, da parte delle aziende sanitarie locali, entro il 10 giugno, con l'indicazione dei soggetti che risultino non in regola con gli obblighi vaccinali, che non rientrino nelle situazioni di esonero, omissione o differimento delle vaccinazioni e che non abbiano presentato formale richiesta di vaccinazione; *iii*) nell'invito, nei dieci giorni successivi all'acquisizione degli elenchi, da parte dei suddetti dirigenti scolastici e responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie, ai genitori, ai tutori ed ai soggetti affidatari, a depositare, entro il 10 luglio, la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni ovvero l'esonero, l'omissione o il differimento delle stesse, o la presentazione della formale richiesta di vaccinazione alla ASL competente; *iv*) nella trasmissione, entro il 20 luglio, da parte dei dirigenti scolastici e dei responsabili sopracitati all'azienda sanitaria locale della documentazione pervenuta o della comunicazione dell'eventuale mancato deposito, in modo che l'azienda medesima - qualora la stessa o altra azienda non si sia già attivata in ordine alla violazione del medesimo obbligo - provveda agli adempimenti di competenza; *v*) nella previsione, per i servizi educativi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia, della decadenza dalla iscrizione in caso di mancata presentazione della documentazione.

In tal modo si precisa che solo a decorrere dall'anno scolastico 2019-2020 la mancata presentazione della documentazione nei termini previsti determinerà, per i servizi educativi per l'infanzia e per le scuole dell'infanzia, la decadenza dall'iscrizione (art. 3-*bis*, comma 5), mentre ai sensi dell'art. 3, comma 3, per gli anni scolastici 2017/2018 e 2018/2019, ovvero nella suddetta fase transitoria, la presentazione della documentazione vaccinale entro la data prevista costituisce un mero requisito di accesso, per cui riguardo ai bambini già iscritti alla frequenza dei servizi educativi per l'infanzia ed alle scuole dell'infanzia prima dell'entrata in vigore della legge di conversione la mancata presentazione della documentazione prevista costituisce irregolarità ma non sembra determinare la decadenza dall'iscrizione.

Pertanto per l'anno 2017/2018 se l'iscrizione è già avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge di conversione sembrerebbero non esserci, in caso di inottemperanza dell'obbligo vaccinale, conseguenze preclusive all'accesso ai servizi ed alle scuole dell'infanzia e non sembrerebbero riguardare neppure la prosecuzione dell'accesso ai servizi ed alle scuole dell'infanzia, dal momento che l'iscrizione avviene d'ufficio per gli anni successivi.

L'art. 4 regola poi l'inserimento dei minori nelle istituzioni scolastiche ed educative in relazione all'adempimento dell'obbligo vaccinale, prevedendo che: «1. I minori che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 1, comma 3, sono inseriti, di norma, in classi nelle quali sono presenti solo minori vaccinati o immunizzati, fermi restando il numero delle classi determinato secondo le disposizioni vigenti e i limiti di cui all'art. 1, comma 201, della legge 13 luglio 2015, n. 107, e all'art. 19, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. 2. I dirigenti scolastici delle istituzioni del sistema nazionale di istruzione e i responsabili dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie comunicano all'azienda sanitaria locale, entro il 31 ottobre di ogni anno, le classi nelle quali sono presenti più di due minori non vaccinati».

L'art. 5 contiene disposizioni transitorie e finali e prevede dispone che per l'anno scolastico 2017/2018 la documentazione comprovante l'effettuazione dei vaccini ovvero l'omissione, l'esonero o il differimento delle stesse debba avvenire entro il 10 settembre 2017 presso i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia, ed entro il 31 ottobre 2017 presso le istituzioni del sistema nazionale di istruzione e i centri di formazione professionale regionale. In caso di presentazione di dichiarazione sostitutiva la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie deve essere presentata entro il 10 marzo 2018.

Il comma 1-*bis* del medesimo articolo, inserito dalla legge di conversione, prevede che, al fine di agevolare gli adempimenti vaccinali introdotti dalla legge di conversione del decreto in esame, le regioni e le province autonome possono prevedere che la prenotazione gratuita delle vaccinazioni di cui all'articolo 1, avvenga, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, presso le farmacie convenzionate aperte al pubblico mediante il centro unificato di prenotazione.

L'art. 5-*quater*, introdotto dalla legge di conversione, propone un richiamo esplicito alla legge n. 210/1992 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), disponendo che essa si applichi 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.

L'art. 7, non modificato dalla legge di conversione, infine, contiene le disposizioni finanziarie affermando che l'unico maggior onere della normativa introdotta con il decreto-legge è quella inerente alla formazione: «1. Agli oneri derivanti dall'art. 2, comma 3, pari a duecentomila euro per l'anno 2017, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della legge 18 dicembre 1997, n. 440. 2. Dall'attuazione del presente decreto, a eccezione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 3, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».



Lo scopo dichiarato della normativa qui impugnata è di rendere obbligatorie le vaccinazioni nei confronti di malattie a rischio epidemico, al fine di raggiungere e mantenere «la soglia del 95 per cento, soglia raccomandata dall'OMS per la cosiddetta «immunità di gregge», per proteggere, cioè, indirettamente anche coloro che, per motivi di salute, non possono vaccinarsi, sul presupposto che:

a) a partire dal 2013 si sarebbe registrato in Italia «un progressivo e inesorabile trend in diminuzione del ricorso alle vaccinazioni, sia obbligatorie che raccomandate, che ha determinato una copertura vaccinale al di sotto del 95 per cento»;

b) nello stesso periodo si sarebbe registrato «un preoccupante aumento» dei casi di malattie infettive (specialmente del morbillo e della rosolia), anche «in fasce di età diverse da quelle classiche e con quadri clinici più gravi e un maggiore ricorso all'ospedalizzazione», «oltre alla ricomparsa di malattie ormai da tempo debellate anche in ragione del consistente fenomeno migratorio che interessa, ormai da diversi anni, il nostro Paese»;

c) dal rapporto dell'OMS «*World Health Statistics*», pubblicato il 17 maggio 2017, emergerebbe che «le coperture italiane, oltre ad essere tra le più basse d'Europa, risultano inferiori a quelle di alcuni Paesi africani».

Tutto ciò renderebbe «necessario ed urgente adottare misure idonee ad estendere e rendere effettivi gli obblighi vaccinati vigenti, anche in conformità al principio di precauzione, secondo cui, in presenza di un'alternativa che presenti un rischio per la salute umana — anche non del tutto accertato — il decisore pubblico deve optare per la soluzione che consenta di neutralizzare o minimizzare il rischio» (v. p. 4 della Relazione al d.d.l. C-4533/2017 per la conversione in legge del decreto-legge n. 73 del 2017; nonché, nello stesso senso, pagine 2 e 3 della circolare del Ministero della salute del 12 giugno 2017, recante prime indicazioni operative per l'attuazione del decreto-legge n. 73 del 2017).

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'intero decreto-legge n. 73 del 2017 così come convertito dalla legge n. 119 del 2017, e in ogni caso degli articoli 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, per violazione dell'articolo 77, comma 2, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione.*

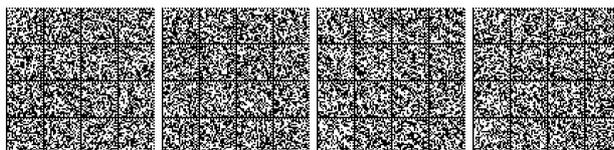
1.1 — È preliminare ribadire che la Regione Veneto non contesta in alcun modo la validità dei programmi di vaccinazione, avendo impostato la propria legislazione in termini decisamente convinti della opportunità di perseguirli (legge Regione Veneto n. 7 del 2007), dimostrando altresì il raggiungimento di elevati livelli di copertura, attraverso un modello basato sul consenso informato e sull'alleanza terapeutica rivolta ad una adesione consapevole, come avviene nella maggior parte dei Paesi europei.

Quello che la Regione contesta è un intervento statale, attuato impropriamente con lo strumento della decretazione di urgenza e senza che sia dato rinvenire a quali obblighi europei o internazionali si riferisca, che: *i)* impone con pesanti coercizioni un obbligo collettivo di ben dieci vaccinazioni; *ii)* non ha precedenti storici a livello internazionale (nemmeno in periodi bellici o post-bellici); *iii)* finisce — in ogni caso, anche se le vaccinazioni obbligatorie sono state ridotte rispetto alle dodici inizialmente previste dal decreto-legge — per rendere l'Italia il Paese con il maggior numero di vaccinazioni obbligatorie in Europa e probabilmente al mondo.

1.2 — Da questo punto di vista, le disposizioni impugnate devono essere dichiarate incostituzionali in primo luogo per insussistenza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost., che ammette la decretazione d'urgenza all'esclusivo fine di fronteggiare casi straordinari di necessità ed urgenza.

Come ha recentemente ribadito codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 220 del 2013, l'adozione di un decreto-legge trova infatti la propria legittimazione unicamente nella sussistenza di casi straordinari che necessitano di essere disciplinati immediatamente, in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità.

Nel caso di specie è evidente invece la mancanza di tali presupposti e in ogni caso l'arbitraria valutazione degli stessi, con conseguente violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. (*cfr.*, *ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007). È altrettanto pacifico, nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, che i vizi inerenti i presupposti di necessità e urgenza non sono sanati dalla legge di conversione, risolvendosi in un vizio in procedendo della stessa, in quanto «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti normative» (sent. n. 71 del 2007, nonché sentenze numeri 22 del 2012 e 220 del 2013).



Contrariamente a quanto dichiarato nel preambolo del decreto-legge e affermato dal Governo e dal Ministero della Salute negli atti sopra citati, infatti, ad oggi non esiste nella Regione Veneto alcuna situazione di sanità pubblica in relazione al complesso delle patologie indicate all'art. 1, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertito, che giustifichi il ricorso a una decretazione d'urgenza che, travolgendo l'attuale modello regionale fondato sul consenso informato (legge regionale Veneto n. 7 del 2007, sul quale si rimanda al p.to 2.3 del ricorso), disponga l'introduzione della vaccinazione obbligatoria per dieci patologie.

Per dimostrarlo è preliminare fare riferimento ai criteri attualmente in uso presso la comunità scientifica per la valutazione delle emergenze sanitarie connesse a rischi epidemici e ai documenti pubblicati dalle istituzioni nazionali e internazionali competenti in materia.

La c.d. «immunità di gruppo» o «immunità di gregge» (*herd immunity*) viene considerata come l'immunità o la resistenza collettiva a un determinato agente patogeno mostrata da parte di una comunità o da parte di una popolazione umana. (2).

L'immunità di gregge è assicurata all'interno di ciascuna comunità quando la copertura vaccinale è superiore alla soglia critica individuata per ogni singola patologia in uno specifico contesto.

Ne consegue che una situazione di necessità e urgenza in ambito sanitario può insorgere soltanto quando la copertura vaccinale scenda al di sotto della soglia critica.

Appare quindi del tutto arbitraria la motivazione portata dal Governo, nella relazione al decreto-legge, per cui l'Organizzazione mondiale della sanità (d'ora in avanti OMS) avrebbe raccomandato il raggiungimento della soglia di copertura vaccinale del 95% per garantire la c.d. «immunità di gregge» in relazione a tutto il complesso di patologie indicate nell'art. 1, comma 1.

Valga il vero: la soglia del 95% è stata indicata dall'OMS nell'*European Vaccine Action Plan 2015-2020* (3) solo come soglia ottimale (c.d. «Goal 4»), mai come soglia critica, e unicamente per il complesso DTP (difterite-tetano-pertosse).

Il Piano nazionale di prevenzione vaccinale (d'ora in poi PNPV) 2017-2019, (4) approvato il 19 gennaio 2017 dalla Conferenza Stato-regioni, ha poi previsto la soglia ottimale di copertura del 95% per il 2019, da raggiungere mediante le specifiche strategie regionali, per meningite, rosolia, varicella e papilloma virus, indicando, anche in questo caso, tale soglia sempre come obiettivo e mai come soglia critica (pagine 13-14).

La soglia del 95% di copertura vaccinale non è quindi mai stata indicata dall'OMS, né da altra istituzione, quale soglia critica generale al di sotto della quale potrebbe determinarsi l'insorgere di un rischio epidemico.

Per diverse malattie sono infatti disponibili da molto tempo studi dettagliati, utili per definire, mediante modelli matematici, la propagazione dei diversi agenti patogeni. Adottando questi modelli si individuano i c.d. parametri critici (c.d. «tasso di riproduzione» e «andamento dell'incidenza») relativi all'andamento epidemiologico di malattie infettive quali il morbillo, la rosolia, la parotite ecc.

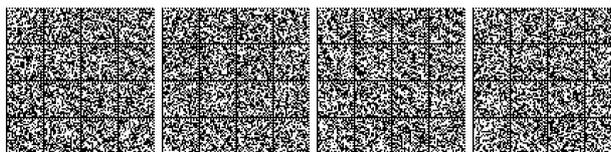
Previa definizione della soglia critica di ciascuna patologia in ciascun contesto, da raggiungere per ottenere il controllo dell'agente patogeno, è così possibile individuare la strategia ottimale per il contrasto dell'infezione in un determinato ambito spazio-temporale (che è quindi, lo si ribadisce, del tutto diversa dalla soglia critica), analizzando l'effetto delle campagne vaccinate, valutando lo stato dell'immunità di gregge da esse indotta e tenendo conto delle eventuali controindicazioni dei vaccini, come indicato dalla seguente tabella, elaborata dall'OMS e dal CDC (*Centers for Disease Control and Prevention degli USA*) per alcune patologie (difterite, morbillo, parotite, pertosse, poliomielite, rosolia e vaiolo) (5)

(2) S. Salmaso, I Vaccini come strumento di prevenzione, Centro nazionale di epidemiologia, sorveglianza e promozione della salute, Istituto superiore di sanità; P.E. Fine, Herd immunity: History, Theory, Practice *Epidemiol Rev*, 15 (1993), pp. 265-302. Cfr., inoltre, P. Urbano, F.G. Urbano, *Giornale di batteriologia, virologia ed immunologia*, 1997, vol. 89, p. 47 ss.; G. Gonçalves, Herd Immunity: Recent Uses in Vaccine Assessment, *Expert Rev Vaccines*, 2008.

(3) World Health Organization - Regional Office for Europe, *European Vaccine Action Plan 2015-2020*, consultabile in http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0007/255679/WHOEVAP_UK_v30_WEBx.pdf?ua=1

(4) Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) 2017-2019, di cui all'intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 41 del 18 febbraio 2017, approvato il 19 gennaio 2017 dalla Conferenza Stato-Regioni con lo scopo primario dell'«armonizzazione delle strategie vaccinali in atto nel Paese, al fine di garantire alla popolazione, indipendentemente da luogo di residenza, reddito e livello socio-culturale, i pieni benefici derivanti dalla vaccinazione; intesa sia come strumento di protezione individuale che di prevenzione collettiva, attraverso l'equità nell'accesso a vaccini di elevata qualità, anche sotto il profilo della sicurezza, e disponibili nel tempo (prevenendo, il più possibile, situazioni di carenza), e a servizi di immunizzazione di livello eccellente»

(5) Centers For disease control and prevention (CDC) and world health organization (WHO/OMS), *History and Epidemiology of Global Smallpox Eradication*. From the training course titled *Smallpox: Disease, Prevention, and Intervention*, Slides 16-17, pubblicato in <http://www.bt.cdc.gov/agent/smallpox/training/overview/pdf/eradicationhistory.pdf> I dati in essa contenuti vengono ripresi anche dalla letteratura scientifica, almeno fino al 2015 (R.M. MERRILL, *Introduction to Epidemiology*, 2015, https://books.google.it/books?id=Vy0iswEACAAJ&printsec=frontcover&hl=it&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=Smallpox%20&f=false. Si veda anche P.E. FINE, *Herd immunity: History, Theory, Practice Epidemiol Rev*, 15 (1993), pp. 265-302; M. Doherty, P. Buchy, B. Standaert, C. Giaquinto, D. Prado Cohers, *Vaccines Impact: Benefit for Human Health*, *Vaccine*, Volume 34, Issue 52, 20 December 2016, p. 6707-6714; S. Salmaso, I vaccini come strumento di prevenzione, cit.



Herd Immunity Thresholds for Selected Vaccine-Preventable Diseases

Disease	R_0	Herd Immunity	Immunization Levels	
			1999 19-35 Months	1997-1998 Pre-School
Diphtheria	6-7	85%*	83%*	9%
Measles	12-18	83-94%	92%	96%
Mumps	4-7	75-86%	92%	97%
Pertussis	12-17	92-94%	83%*	97%
Polio	5-7	80-86%	90%	97%
Rubella	6-7	83-85%	92%	97%
Smallpox	5-7	80-85%	—	—

*A doses
Modified from *Epid Rev* 1993, 15: 265-302, *Am J Prev Med* 2001, 26 (4S): 48-153, *MMWR* 2000, 49 (SS-9): 27-38



Tali dati dimostrano innanzitutto che non esiste un'unica soglia critica (che nella motivazione delle norme impugnate viene arbitrariamente indicata in modo generalizzato nel 95%) valida per tutti gli agenti patogeni in tutti i contesti, dovendosi tenere conto nella sua individuazione di molteplici fattori biologici (aggressività del batterio o del virus responsabile della patologia, modi di contagio ecc.), ambientali (condizioni igieniche dei luoghi, temperatura, umidità ecc.) e socio-economici (livello di nutrizione e di istruzione della popolazione, condizioni igieniche degli individui ecc.) (6)

In conclusione, l'adozione della soglia del 95% — considerata come «ottimale» (mai come «critica») dalle istituzioni sanitarie nazionali e internazionali per alcune malattie (e non per tutte) — quale criterio generale per la valutazione del rischio epidemico nel territorio italiano con riferimento alle dieci diverse patologie di cui all'art. 1, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertito, appare dunque del tutto arbitraria, essendo priva di qualsiasi giustificazione scientifica o normativa. (7)

Del tutto indebita è, quindi, la generalizzazione addotta a fondamento del presupposto di straordinaria necessità e urgenza delle norme impugnate.

A ulteriore conferma di quanto affermato si riporta di seguito uno stralcio della DGR 2319 del 28 luglio 2009 (8), che approva il documento di monitoraggio (elaborato sotto il controllo delle autorità governative ai sensi dell'art. 3, legge Regione Veneto n. 7 del 2007) sulla sospensione dell'obbligo vaccinale previsto dalla stessa legge.

«Soglia critica di copertura. La definizione di una soglia critica di copertura ha come riferimento limite la soglia di rischio per la salute pubblica che per alcune malattie sottende al concetto di herd immunity. Tuttavia non essendo tale limite estesamente applicabile a tutte le malattie e precisamente definito in popolazioni altamente immunizzate, abbiamo ritenuto di definire soglie critiche che ragionevolmente tengono conto anche degli obiettivi del Sistema Vaccinale (Tabella 1.1).

I livelli di attenzione e di allarme si misurano e vengono monitorati a tutti i livelli di sorveglianza secondo lo schema precedentemente illustrato nella tabella 1.0. Gli indicatori verranno semestralmente valutati da ogni distretto/AULSS e le eventuali azioni correttive verranno immediatamente messe in atto a livello locale non appena rilevate, secondo l'ordine di priorità riportato nella tabella 1.2.

In sede regionale verrà considerato sia il dato medio regionale sia i dati per AULSS. Le situazioni di raggiungimento del limite di allarme saranno attentamente valutate anche in relazione alla loro distribuzione territoriale dal comitato regionale, che deciderà in merito all'attuazione delle azioni conseguenti. In sintonia con uno degli indicatori di efficienza del sistema definiti più avanti, si ritiene che il raggiungimento della soglia di allarme per il 25% delle ULSS, possa costituire motivo per la riapplicazione dell'obbligo vaccinale. Sarà compito della Comitato tecnico-scientifico stabilire inoltre se il provvedimento sarà applicato estesamente a tutte le vaccinazioni o interesserà anche solo una di queste».

(6) P.E. Fine, Herd Immunity: History, Theory, Practice *Epidemiol Rev*, 15 (1993), pp. 265-302; S. Salmaso, I vaccini come strumento di prevenzione, cit.

(7) Cfr. I. Cavicchi, Vaccini. Non basta ridurre il numero degli obbligatori, serve un'alleanza terapeutica, in *Quotidiano sanità*, 3 luglio 2017, http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=52302&fr=n, dove viene radicalmente contestata, confrontando sia gli indici dell'OMS sia la più accreditata letteratura scientifica, l'indicazione della soglia del 95% per l'effetto gregge da parte dell'ISS.

(8) <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=217494>



Tabella 1.1 - Obiettivi e soglie critiche di copertura

	POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO	OBIETTIVI DI COPERTURA DEL PIANO NAZIONALE VACCINI	OBIETTIVI DI COPERTURA DEL PROGRAMMA REGIONALE	LIMITE DI ATTENZIONE	LIMITE DI ALLARME
DIFTERITE	24 mesi	95%	95%	90%	85%
	6 anni	95%	95%	90%	80%
	11-15 anni	90%	Non determina- to	Non applica- bile	Non applica- bile
TETANO	24 mesi	95%	95%	90%	85%
	6 anni	95%	95%	90%	80%
	>65 anni	90%	Non determina- to	Non applica- bile	Non applica- bile
POLIOMIELITE	24 mesi	95%	95%	90%	85%
EPATITE B	24 mesi	95%	95%	90%	85%
	Gruppi a ri- schio	Potenziamento attività di vac- cinazione dei gruppi a rischio	*/ Piano per la ricerca attiva dei gruppi a rischio e attua- zione DGR 2460/2004	Non applica- bile	Non applica- bile

Fonte: D.G.R. Veneto n. 2319 del 28.07.2009.

Da quanto sopra esposto si dimostra l'arbitraria identificazione del presupposto di straordinaria necessità e urgenza posto a fondamento delle norme impugnate.

Evidentemente arbitrario e irragionevole risulta infatti il presupposto su cui le stesse si basano, per cui il cui mancato raggiungimento nell'anno in corso della soglia del 95% di copertura vaccinale per tutte le patologie indicate all'art. 1, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge, così come convertito, determinerebbe l'insorgere di una situazione tale da giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza ex art. 77, comma 2, Costituzione, con imposizione alle Regioni di una disciplina dettagliata sul sistema di somministrazione dei vaccini in una materia di competenza legislativa concorrente come la «tutela della salute».



In forza della distinzione, pacificamente acquisita dalla comunità scientifica, tra soglia critica e soglia ottimale, si deve ribadire che nella Regione Veneto non esiste alcuna, generalizzata, situazione che giustifichi il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Nella Regione, infatti, le coperture vaccinali si sono stabilmente attestate negli ultimi anni al di sopra del 90% per la maggior parte delle patologie indicate all'art. 1, commi 1 e 1-bis, decreto legislativo n. 73 del 2017, e in ogni caso al di sopra della soglia critica per tutte le altre (semmai, a seconda degli studi di riferimento, con la sola eccezione del morbillo e della parotite, le cui coperture nel 2016 per i nati 2014, rispettivamente dell'89,19% e dell'89,07%, sono comunque di due punti superiori alla media nazionale e in sensibile crescita rispetto all'anno precedente), come risulta dai dati pubblicati sul sito dell'Istituto Superiore di Sanità (9) È altresì importante considerare un più aggiornato studio effettuato dalla Regione del Veneto a febbraio 2017, e inserito nel Report dell'attività vaccinale 2016 (10)(11)(12) in cui si è valutata la copertura vaccinale per poliomielite e morbillo per tutti i soggetti residenti e domiciliati sul territorio regionale di età compresa tra i 2 e i 18 anni (oltre 780 mila soggetti). Da tale studio risulta che per la polio la copertura complessiva è del 94,5% e per il morbillo è del 92,6%.

Ciò conferma che, allo stato attuale, in Veneto non esiste un'effettiva situazione sanitaria che giustifichi il ricorso alla decretazione d'urgenza (cfr. doc. n. 2: Tabella riassuntiva copertura Regione del Veneto e definizione della soglia minima) tale da giustificare un intervento del legislatore statale che porta improvvisamente a introdurre dieci vaccinazioni obbligatorie per i minori di età compresa tra zero e sedici anni.

Solo in relazione al morbillo nella Regione Veneto, come anche in altre regioni italiane, si verifica, secondo alcuni dati, una situazione di copertura nazionale pari a 87,26% (13) , che sarebbe al di sotto della soglia critica secondo quanto afferma il PNPV 2017-2019 (p. 27), ma va precisato che lo studio della Regione del Veneto, citato in precedenza, sui soggetti tra i 2 e i 18 anni dimostra una situazione lontana dalla situazione di allarme.

In ogni caso, è dirimente precisare che a questa situazione le norme impugnate non sono in grado di rispondere adeguatamente, dal momento che l'attuale epidemia di morbillo: *i*) riguarda prevalentemente adolescenti di età superiore ai 16 anni (mentre le norme impugnate stabiliscono l'obbligo di vaccinazione «per i minori di età compresa tra zero e sedici anni»), con una età mediana 27 anni, *ii*) il numero di casi di morbillo su persone vaccinate è alto, *iii*) non esiste una correlazione tra copertura vaccinale (5/6 anni seconda dose) e casi di morbillo, come risulta certificato dall'Istituto superiore di sanità (14)

Anche in questo caso, quindi, si conferma l'assenza del presupposto di necessità e urgenza delle norme impugnate.

La mancanza dei presupposti richiesti dall'art. 77, comma 2, Costituzione, per il ricorso alla decretazione d'urgenza - oltre a rappresentare un vizio di incostituzionalità in sé del decreto-legge impugnato, rilevabile in sede di giudizio di legittimità in via incidentale — fa venir meno l'esigenza di una disciplina dettagliata sul sistema di somministrazione dei vaccini, qual è quella prevista dall'intero decreto-legge n. 73 del 2017, e in ogni caso dagli articoli 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, 3; 3-bis; 4; 5; 5-quater e 7, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, da applicarsi in modo uniforme in tutto il territorio nazionale.

1.3. Va inoltre evidenziato che le norme impugnate non sono in realtà destinate a «operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità», come invece richiesto da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2013.

Infatti, in base all'art. 3, comma 1 — sebbene i dirigenti scolastici delle istituzioni del sistema nazionale di istruzione ed i responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie siano tenuti, all'atto dell'iscrizione del minore di età compresa tra zero e sedici anni e del minore straniero non accompagnato, a richiedere ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale e ai tutori la presentazione di idonea documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni indicate all'art. 1, commi 1 e 1-bis — si stabilisce che a tale fine è sufficiente «la presentazione della formale richiesta di vaccinazione all'azienda sanitaria locale territorialmente competente, che eseguirà le vaccinazioni obbligatorie secondo la schedula vaccinale prevista in relazione all'età, entro la fine dell'anno scolastico o la conclusione del calendario annuale dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi per i centri di formazione professionale regionale».

(9) http://www.epicentro.iss.it/temi/vaccinazioni/dati_Ita.asp

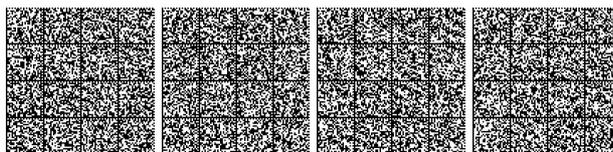
(10) Cfr.

(11) <http://www>

(12) www.regione.veneto.it/web/rete-degli-urp-del-veneto/vaccinazioni

(13) Ministero della Salute, dato al 2016, coorte del 2014. www.salute.gov.it

(14) <http://www.epicentro.iss.it/problemi/morbillo/Infografica2017.asp>



Inoltre, l'art. 5, comma 1, stabilisce che per l'anno scolastico 2017/2018 e per il calendario annuale dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi per i centri di formazione professionale regionale, «la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie può essere sostituita dalla dichiarazione resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; in tale caso, la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie deve essere presentata entro il 10 marzo 2018».

Infine, l'art. 3-bis, inserito dalla legge di conversione, ha addirittura efficacia differita di un anno, perché, per l'applicazione della nuova articolata procedura di comunicazione e verifica dei soggetti in regola con l'adempimento degli obblighi vaccinali, fa riferimento non all'anno scolastico 2017/2018, bensì all'anno scolastico 2019-2020 e al calendario relativo al 2019-2020 dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi per i centri di formazione professionale regionale.

Ma vi è di più.

Dal confronto tra l'art. 3, comma 3, e la disposizione dell'art. 3-bis, comma 5, emerge, infatti, che la decadenza dall'iscrizione è prevista solo a partire dall'anno 2019/2020, mentre per gli anni scolastici 2017/2018 e 2018/2019 la presentazione della documentazione vaccinale entro la data prevista costituisce un mero requisito di accesso, per cui riguardo ai bambini già iscritti alla frequenza dei servizi educativi per l'infanzia ed alle scuole dell'infanzia prima dell'entrata in vigore della legge di conversione la mancata presentazione della documentazione prevista costituisce irregolarità ma non sembra determinare la decadenza dall'iscrizione. Pertanto per l'anno 2017/2018 se l'iscrizione è già avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge di conversione non pare vi siano conseguenze preclusive all'accesso ai servizi ed alle scuole dell'infanzia e in ogni caso nessuna preclusione sembra riguardare la prosecuzione dell'accesso ai servizi ed alle scuole dell'infanzia, dal momento che l'iscrizione avviene d'ufficio gli anni successivi, in ciò quindi risultando vanificato l'obiettivo dichiarato di ottenere un aumento rapido delle coperture vaccinali.

Inoltre, come chiarito dalla circolare del Ministero della salute del 16 agosto 2017, recante indicazioni operative (<http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2017&codLeg=60282&parte=1%20&serie=null>), la sanzione per il mancato rispetto dell'obbligo viene applicata una sola volta («La sanzione per la medesima violazione non sarà comminata nuovamente all'inizio di ogni anno scolastico», pag. 9), consentendo quindi, solo attraverso il pagamento di una unica sanzione, il mantenimento nelle classi di soggetti non vaccinati fino al calendario relativo al 2019-2020 dei servizi educativi per l'infanzia e dei corsi per i centri di formazione professionale regionale.

Peraltro, in relazione alla scuola dell'obbligo, dove non il rispetto dell'obbligo vaccinale non costituisce né requisito di accesso, né determina decadenza dalla iscrizione, il pagamento dell'unica sanzione esonera di fatto dall'obbligo della vaccinazione.

Anche sotto questo profilo, quindi, si conferma la violazione dell'art. 77, comma 2, Costituzione, dal momento che le suddette discipline contraddicono ulteriormente il dichiarato obiettivo di ottenere in tempi brevi un elevato grado di copertura vaccinale.

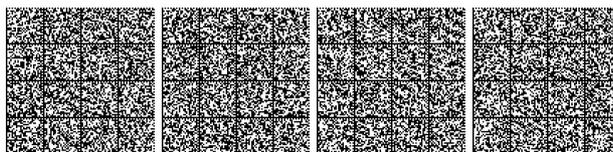
1.4. L'impugnata disciplina del decreto-legge, così come risultante dalla legge di conversione, in ogni caso, travolgendo il sistema in vigore nella Regione Veneto fondato sul consenso informato e condizionando l'accesso dei minori ai servizi scolastici ed educativi, ridonda (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenza n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003) in una lesione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di «tutela della salute» (relative all'organizzazione e al funzionamento del Servizio sanitario regionale) e di «istruzione» (relative all'erogazione dei servizi educativi per l'infanzia e alla garanzia da parte della Regione del diritto allo studio nell'ambito delle istituzioni scolastiche ed educative), di cui agli articoli 117, comma 3 e 4, e 118, comma 1, Costituzione, che risultano incise dalla disciplina statale senza alcuna giustificazione.

Si rimanda, in merito, anche a quanto esposto, in approfondimento circa la ridondanza, nei punti 2.7 e 2.8 del ricorso.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 31, 32, 34, 97 della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione.*

2.1. Le disposizioni impugnate si dimostrano ingiustificate e comunque eccessive rispetto allo scopo dal momento che, come dimostrato nel punto 1 del ricorso, sulla base della distinzione tra soglia critica e soglia ottimale si deve escludere l'esistenza di una generalizzata emergenza sanitaria che giustifichi l'imposizione dell'obbligo di dieci vaccinazioni.

Le suddette norme devono pertanto essere dichiarate incostituzionali — oltre che per i motivi addotti al punto precedente — anche per violazione: *i)* del diritto alla salute e del diritto allo studio (articoli 2, 32 e 34 della Costituzione); *ii)* dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità (art. 3 della Costituzione), *iii)* del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione), *iv)* del principio pluralista di cui all'art. 5 della Costituzione. Tutte le suddette violazioni ridondano, come si dimostrerà, *v)* in una illegittima compressione dell'autonomia regionale, anche autonomamente considerata, relativa alle materia sanità e istruzione di cui agli articoli 117, comma 3 e 4, e 118 della Costituzione.



2.2. L'art. 32 della Costituzione, infatti, nel riconoscere, al comma 1, la salute come «fondamentale diritto dell'individuo», tutela una delle massime espressioni della libertà, quella di non essere sottoposti a cure o terapie che non siano liberamente scelte o accettate: solo uno stato di necessità per la salute pubblica può, infatti, consentire al legislatore l'imposizione di un trattamento sanitario.

In tal caso, tuttavia, il legislatore deve rispettare le due condizioni poste dal comma 2 dello stesso articolo. La prima, di natura formale, per cui l'obbligo di sottoporsi a un determinato trattamento può essere previsto solo da una legge ordinaria; la seconda, di natura sostanziale, per cui in nessun caso possono essere violati «i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

Si è pertanto in presenza di una riserva di legge c.d. «rinforzata», che stabilisce una stretta correlazione fra la salute dell'individuo e i valori della persona umana, nel senso che, anche quando sia in gioco la salute collettiva, il trattamento sanitario non sarà consentito ove non rispetti il «limite irriducibile della persona umana» (15), in forza del principio personalista (art. 2 della Costituzione) cui è informato l'intero ordinamento italiano (16).

Da qui assume rilievo costituzionale il principio di autodeterminazione della persona in materia di trattamenti sanitari, «che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale» (sentenza n. 207 del 2012, ma si veda anche la sentenza n. 162 del 2014, dove, sebbene ad altri fini, viene comunque precisato che «la generale libertà di autodeterminarsi ... è riconducibile agli articoli 2, 3 e 31 della Costituzione, poiché concerne la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000)»).

Il principio di autodeterminazione, intrinsecamente legato alla tutela della dignità della persona (17) è inoltre riconosciuto e tutelato da numerose norme del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, che, sebbene non trattino in maniera specifica il problema delle vaccinazioni, contribuiscono a rafforzare una lettura in senso personalista dell'art. 32 della Costituzione, in base alla quale ogni intervento diretto a realizzare la profilassi di talune malattie infettive e diffusive a fini immunologici, dovrebbe per ciò stesso soggiacere a quel limite insuperabile rappresentato dalla salvaguardia dei beni fondamentali quali la vita, l'integrità psico-fisica, la dignità umana e la riservatezza.

In particolare nel diritto dell'Unione europea, i diritti alla dignità e all'autodeterminazione sono richiamati dagli articoli 1 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, che, come è noto, ha assunto lo stesso valore giuridico dei trattati con il Trattato di Lisbona (*cf.* art. 6, par. 1, TUE).

L'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma, infatti, che «la dignità umana è inviolabile», mentre il successivo art. 3 sancisce che «ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica» (comma 1) e che nell'ambito della medicina e della biologia deve essere in particolare rispettato, tra gli altri, «il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge» (comma 2).

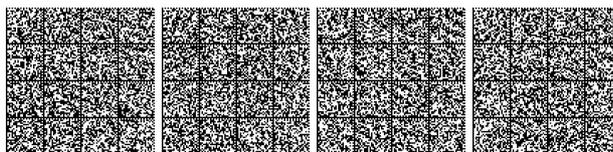
A livello internazionale, il diritto all'autodeterminazione è espresso all'art. 8, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani del 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, che prevede il «diritto al rispetto della vita privata e familiare».

A ciò si aggiunga che l'art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, premesso che gli Stati «riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione», dispone che «tutti i gruppi della società in particolare i genitori ed i minori ricevano informazioni sulla salute e sulla nutrizione del minore».

(15) C. Colapietro, La valutazione costi-benefici nei trattamenti sanitari obbligatori: il bilanciamento tra gli interessi del singolo e quelli della collettività, in *Aa.Vv., Vaccinazioni: obbligo o libertà?*, Forum internazionale, Napoli, 2017, p. 68, consultabile in http://www.luimo.org/images/forum/Napoli_forum_vaccinazioni_it.pdf; nello stesso senso, v., già, R. D'Alessio, I limiti costituzionali dei trattamenti «sanitari», in *Diritto e Società*, 1981, p. 546 e seguenti, e V. Caianiello, Limiti delle prestazioni idrotermali nel quadro del diritto alla salute e del diritto di scelta del cittadino, in *Nuova Rassegna*, 1985, p. 827.

(16) Sulla persona umana come valore centrale nel sistema costituzionale, al quale tutti gli altri si riportano, v., ex multis, A. Barbera, Commento all'art. 2, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1975, p. 91; N. Occhiocupo, Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni, Milano, 1988, p. 68 e seguenti; A. Baldassarre, Diritti inviolabili, in *Enciclopedia Giuridica*, XI, Roma, 1989; A. Pace, Problematica delle libertà costituzionali - Parte generale, Padova, 1990, passim; L. Carlassare, Forma di Stato e diritti fondamentali, in *Quaderni Costituzionali*, 1995, 1, p. 45.

(17) R. Dworkin, La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico, Milano, 2007, pp. 28-29. *Cf.* inoltre G. Marini, Il consenso, in S. Rodotà e P. Zatti (diretto da), *Trattato di biodiritto*, vol. I; S. Rodotà e M. Tallacchini (a cura di), *Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, 2010, pp. 381 seguenti



Ulteriori riconoscimenti del principio di autodeterminazione in materia sanitaria si rinvencono poi negli articoli 5, 6 e 9 (18) della Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina, firmata ad Oviedo il 4 aprile 1997, ratificata dall'Italia con legge 28 marzo 2001, n. 145, il cui art. 5 stabilisce la «Regola generale» per cui «un trattamento sanitario può essere praticato solo se la persona interessata abbia prestato il proprio consenso libero ed informato».

Questo patrocinio, evidentemente, non ignora che, allo stato attuale, lo strumento di ratifica della Convenzione di Oviedo non è stato ancora depositato, ma, non potrà negarsi, come del resto affermato anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che le norme ivi contenute rappresentano uno strumento interpretativo del diritto vigente, in forza del generale consenso consolidatosi sul piano internazionale sui principi e sulle regole ivi contenute, nonché in forza dell'adesione a quei principi e a quelle regole espresse dal Parlamento italiano nella legge di autorizzazione alla ratifica (Cassazione civile - Sezione I, 16 ottobre 2007, n. 21748) (19).

Sulla base di tali premesse si chiarisce il significato del diritto alla salute con riferimento al caso in cui la sua dimensione individuale confligga con quella collettiva: in tale ipotesi, che ricorre tipicamente nel caso delle vaccinazioni, il disposto costituzionale subordina la legittimità dell'imposizione dell'obbligo di vaccinazione alla compresenza di un interesse, non altrimenti tutelabile, alla salute del singolo e della collettività.

In tal caso, dunque, occorre muoversi nella prospettiva di un bilanciamento tra i due valori in questione e qui assume rilievo il problema del «consenso informato» del destinatario della prestazione sanitaria che può trovare un contemperamento solo nella necessità, lo si ribadisce, non altrimenti tutelabile, di perseguire valori che possano porsi sullo stesso livello gerarchico in cui si colloca quello del rispetto della persona umana.

Da questo punto di vista è dirimente considerare che un sistema basato sul consenso informato e sull'alleanza terapeutica è stato strutturato dalla Regione Veneto con la legge n. 7 del 2007 e che tale sistema ha consentito di raggiungere, come dimostrato nel punto 1 del ricorso, un livello di copertura vaccinale al di sopra della soglia critica. Viene quindi meno il necessario presupposto dell'esistenza di valori non altrimenti tutelabili.

2.3. Coerentemente con il sistema costituzionale e la normativa internazionale e sovranazionale, la Regione Veneto, a partire dal 2007, ha infatti optato per una strategia incentrata sulla sensibilizzazione e l'accompagnamento dei genitori verso la scelta di vaccinare i propri figli, escludendo ogni forma di coercizione, ritenuta in contrasto con il fondamentale principio di autodeterminazione in materia di trattamenti sanitari e controproducente al fine di assicurare un'elevata copertura vaccinale su tutto il territorio regionale.

Peraltro, un percorso condiviso tra Stato e regioni di graduale superamento dell'obbligo vaccinale era già stato definito nel Piano nazionale vaccini 2005-2007, oggetto di Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (atto n. 2240 del 3 marzo 2005). Tra i principali obiettivi di tale superamento vi era la necessità di attenuare il contrasto tra gli ottimi risultati conseguiti in termini di copertura per le vaccinazioni obbligatorie (relative a difterite, tetano, poliomielite ed epatite B) e i risultati meno incoraggianti relativi alle vaccinazioni raccomandate, percepite come meno importanti (*cf.* Piano nazionale vaccini 2005-2007, p. 66).

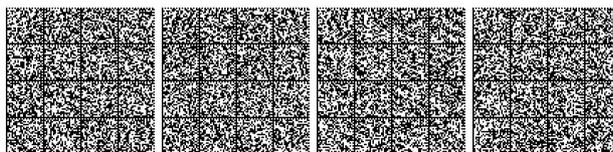
In questo senso veniva avviato un percorso culturale di sensibilizzazione sociale per il superamento di tale differenza. Il Piano affermava che sarebbe preferibile «per ogni attività di prevenzione, l'impegno per l'informazione e la persuasione, piuttosto che l'imposizione legale» (Piano nazionale vaccini 2005-2007, p. 66), anche alla luce del fatto che «la qualità è stata poco considerata nei servizi vaccinali perché il vincolo dell'obbligatorietà ha rappresentato una sorta di freno per l'avvio di processi di miglioramento» (ivi, p. 84).

Di conseguenza, è stato concesso alle regioni di iniziare un periodo di sperimentazione della sospensione dell'obbligo vaccinale, subordinato al rispetto delle seguenti condizioni:

- i) presenza di un sistema informativo regionale efficace, con basi anagrafiche vaccinali ben organizzate;
- ii) presenza di un'adeguata copertura vaccinale;

(18) Gli articoli 5, 6 e 9 della Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e la biomedicina sono contenuti al capitolo II recante «Consenso», e sono rispettivamente rubricati «Regola generale» (art. 5), «Protezione delle persone che non hanno la capacità di dare consenso» (art. 6), e «Desideri precedentemente espressi» (art. 9).

(19) Cass. civ. Sez. I, 16 ottobre 2007, n. 21748, punto 7.2: «Ora, è noto che, sebbene il Parlamento ne abbia autorizzato la ratifica con la legge 28 marzo 2001, n. 145, la Convenzione di Oviedo non è stata a tutt'oggi ratificata dallo Stato italiano. Ma da ciò non consegue che la Convenzione sia priva di alcun effetto nel nostro ordinamento. Difatti, all'accordo valido sul piano internazionale, ma non ancora eseguito all'interno dello Stato, può assegnarsi — tanto più dopo la legge parlamentare di autorizzazione alla ratifica — una funzione ausiliaria sul piano interpretativo: esso dovrà cedere di fronte a norme interne contrarie, ma può e deve essere utilizzato nell'interpretazione di norme interne al fine di dare a queste una lettura il più possibile ad esso conforme. Del resto, la Corte costituzionale, nell'ammettere le richieste di referendum su alcune norme della legge 19 febbraio 2004, n. 40, concernente la procreazione medicalmente assistita, ha precisato che l'eventuale vuoto conseguente al referendum non si sarebbe posto in alcun modo in contrasto con i principi posti dalla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, recepiti nel nostro ordinamento con la legge 28 marzo 2001, n. 145 (Corte costituzionale, sentenze n. 46, n. 47, n. 48 e n. 49 del 2005): con ciò implicitamente confermando che i principi da essa posti fanno già oggi parte del sistema e che da essi non si può prescindere.».



iii) presenza di un sistema di sorveglianza delle malattie trasmissibili sensibile e specifico;

iv) presenza di un buon sistema di monitoraggio degli eventi avversi al vaccino (cfr. Piano nazionale vaccini 2005-2007, pagine 66-67).

La Regione Veneto, con la legge 23 marzo 2007, n. 7, ha quindi disposto la sospensione dell'obbligo vaccinale per tutti i nuovi nati, a far data dal 1° gennaio 2008, delle vaccinazioni relative alla difterite, al tetano, alla poliomielite e all'epatite virale B (art. 1, comma 1, legge Regione Veneto n. 7/2007). Tali vaccinazioni hanno comunque continuato a costituire livello essenziale di assistenza, rimanendo «offerte attivamente e gratuitamente dalle aziende unità locali socio sanitarie (ULSS)», e «restando inserite nel calendario vaccinale dell'età evolutiva ... in conformità agli indirizzi contenuti nel vigente Piano nazionale vaccini, secondo quanto previsto dalla normativa statale in materia» (art. 1, comma 2, legge Regione Veneto n. 7/2007). Inoltre, è rimasto salvo l'obbligo di indennizzo a favore di soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di tali vaccinazioni (art. 1, comma 3, legge Regione Veneto n. 7/2007).

La legge in questione ha poi previsto un articolato sistema di monitoraggio, istituendo innanzitutto un Comitato tecnico scientifico, nominato dalla giunta regionale, alle cui riunioni partecipano, previa intesa con il Ministero della salute, anche il direttore del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie e un rappresentante dell'Istituto superiore di sanità (art. 3, legge Regione Veneto n. 7/2007). Il Comitato è chiamato a redigere ogni sei mesi un documento contenente «la valutazione dell'andamento epidemiologico delle malattie per le quali la ... legge sospende l'obbligo vaccinale ed il monitoraggio dell'andamento dei tassi di copertura vaccinale nel territorio regionale» (art. 3, legge Regione Veneto n. 7/2007).

Qualora si manifesti un pericolo per la salute pubblica conseguente al verificarsi di eccezionali e imprevedibili eventi epidemiologici collegati a tali malattie, oppure in caso di allarme relativo ai tassi di copertura vaccinale, il presidente della giunta regionale è tenuto a sospendere l'applicazione della legge *de qua*.

In seguito all'abolizione dell'obbligo, la prassi seguita dalla Regione Veneto si è quindi caratterizzata per l'impegno rivolto a una graduale sensibilizzazione e a un progressivo accompagnamento dei genitori verso un autonomo convincimento dell'importanza della vaccinazione dei bambini, mediante un sistema di comunicazione attivo ma non invasivo.

L'ULSS competente, infatti, contatta i genitori e li invita a portare i propri figli affinché siano sottoposti alla vaccinazione; in caso di mancata risposta o giustificazione, viene spedito un secondo invito e, qualora anche quest'ultimo rimanga inascoltato, ne viene inviato un terzo a mezzo raccomandata. (20) Inoltre, al fine di contrastare la diffusione, specialmente nel web, di informazioni false o incomplete, è stato allestito un apposito portale istituzionale online al fine di favorire una diffusa conoscenza sulle politiche regionali in materia di vaccinazione (21)

A ciò si aggiunga che la Regione Veneto ha predisposto e implementato molteplici progetti a sostegno della verifica degli effetti della sospensione dell'obbligo vaccinale.

Nello specifico:

i) è stato allestito un software unico a livello territoriale per la gestione delle vaccinazioni (22)(23) ;

ii) è stato attivato un programma per il contenimento delle malattie infettive prevenibili con vaccino attraverso strategie efficaci per il mantenimento delle coperture vaccinali e per la vaccinazione di gruppi e categorie a rischio (24)(25);

iii) è stata implementata la sorveglianza delle patologie collegate alle vaccinazioni, con particolare riguardo al monitoraggio delle meningiti (26)(27);

iv) è stato avviato uno studio approfondito sui determinanti del rifiuto vaccinale (28)(29);

(20) Cfr. <http://www.regione.veneto.it/web/rete-degli-urp-del-veneto/vaccinazioni>

(21) Cfr. <http://vaccinarsinveneto.org>

(22) DGR Veneto n. 3139 del 14 dicembre 2010, consultabile in

(23) <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=229351>

(24) DGR Veneto n. 3139 del 14 dicembre 2010, consultabile in

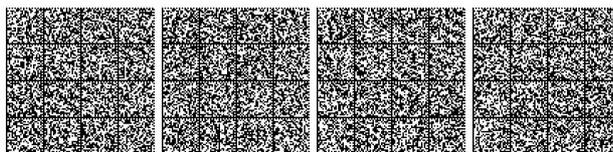
(25) <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=229351>

(26) DGR Veneto n. 3139 del 14 dicembre 2010, consultabile in

(27) <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=229351>

(28) DGR Veneto n. 3664 del 25 novembre 2008, consultabile in

(29) <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=211577>



v) è stato attivato un progetto di consulenza prevaccinale e sorveglianza degli eventi avversi a vaccinazione, denominato «Canale Verde» (30)(31);

vi) è stato avviato un progetto di prevenzione precoce e monitoraggio dei comportamenti e delle azioni di prevenzione e promozione della salute nei primi anni di vita (32)(33).

In seguito alla sospensione dell'obbligo vaccinale, dopo alcuni anni nei quali il trend di copertura è leggermente calato, pur rimanendo a livelli molto elevati e ben al di sopra del 90% per tutte le quattro vaccinazioni ex obbligatorie, le ultime rilevazioni effettuate dalla Regione Veneto mostrano una sensibile crescita della copertura.

L'ultimo report sull'attività vaccinale del 2016 (34) certifica infatti che la copertura vaccinale «normalizzata» (il cui calcolo esclude i bambini italiani domiciliati all'estero, gli stranieri temporaneamente rientranti nel Paese di origine, i nomadi, i senza fissa dimora e i non rintracciabili) per i nati della coorte 2014 risultava in Veneto la seguente: vaccinazione contro la poliomielite 92,0%; vaccinazione contro difterite e tetano 92,0%; vaccinazione contro l'epatite B 91,4%.

Inoltre, come dimostrano i primi dati relativi all'anno 2016 contenuti nel Report sul monitoraggio della sospensione dall'obbligo vaccinale, «Per le vaccinazioni ex-obbligatorie e per le altre offerte nel vaccino esavalente si riscontra un progressivo aumento delle coperture, che, iniziata per la coorte dei nati nel 2015 si è ulteriormente rafforzata per la coorte 2016. Complessivamente si ha una copertura del 91,6% per prima dose dell'esavalente (tetano, difterite, poliomielite, epatite B, pertosse ed *hib*) per la coorte 2016. Tale valore sale per la sola coorte dei nati nel secondo semestre 2016, per la poliomielite al 92,6%, massimo rilevate nelle ultime nove coorti semestrali» (35).

A ciò si aggiunga che il modello applicato in Veneto al di fuori delle vaccinazioni ex-obbligatorie ha condotto a coperture elevate anche con riferimento alle altre vaccinazioni raccomandate. Per molte di queste, i tassi raggiunti (con riferimento ai nati della coorte 2014, cui si riferiscono gli ultimi dati disponibili) sono superiori alla media nazionale: morbillo 89,19% (media nazionale: 87,26%); varicella 85,53% (media nazionale 46,06%); meningococco C 90,64% (media nazionale: 80,67%); parotite 89,07% (media nazionale: 87,20%); rosolia 89,14% (media nazionale 87,19%) (36).

Del resto, come emerge dall'approfondita «Indagine sui determinanti del rifiuto dell'offerta vaccinale nella Regione Veneto», condotta dal Dipartimento di prevenzione Azienda ULSS di Verona, «la strategia vaccinale della Regione Veneto di sospensione dell'obbligo è vincente: non influisce negativamente sulle scelte dei genitori ma permette, nel contempo, di aprire spazi e possibilità di confronto che sono risultati essere una forte esigenza di tutta la popolazione» (37).

Quest'ultima ricerca, inoltre, rivela che dal punto di vista statistico la sospensione dell'obbligo vaccinale gioca un ruolo del tutto marginale sulla scelta dei genitori di vaccinare o meno i propri figli (38)

Infine, allo scopo di estendere ulteriormente le coperture vaccinali ed evitare al contempo eventuali diminuzioni, la Giunta della Regione Veneto ha recentemente adottato la DGR n. 1935 del 29 novembre 2016 (39) con la quale, oltre a ribadire le numerose attività già svolte in termini di informazione e sensibilizzazione della popolazione, di formazione continua degli operatori sanitari e di controllo costante dei dati, è stato disposto l'avvio delle seguenti azioni:

i) predisposizione di accordi di collaborazione tra la Regione Veneto e gli ordini professionali e le associazioni sindacali per la segnalazione di controinformazione da parte degli operatori sanitari;

ii) attivazione di una campagna informativa straordinaria per la popolazione generale;

(30) DGR Veneto n. 3139 del 14 dicembre 2010, consultabile in

(31) <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=229351>

(32) DGR Veneto n. 3139 del 14 dicembre 2010, consultabile in

(33) <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=229351>

(34) Regione Veneto, Report sull'attività vaccinale dell'anno 2016. Copertura vaccinale a 24 mesi (coorte 2014), marzo 2017, consultabile in <https://www.regione.veneto.it/web/sanita/monitoraggio-vaccinazioni>

(35) Regione Veneto, Report sul monitoraggio della sospensione dell'obbligo vaccinale. Dati sulle coperture vaccinali per i nuovi nati aggiornati al 31 marzo 2017, consultabile in <https://www.regione.veneto.it/web/sanita/monitoraggio-vaccinazioni>, p. 14

(36) Dati EpiCentro, portale dell'epidemiologia per la sanità pubblica, a cura del Centro nazionale per la prevenzione delle malattie e la promozione della salute dell'Istituto superiore di sanità, consultabili in http://www.epicentro.iss.it/temi/vaccinazioni/dati_Ita.asp. Per le restanti vaccinazioni raccomandate, inoltre, i tassi di copertura in Veneto non si discostano di molto dalla media nazionale: pertosse 92% (media nazionale: 93,55%); Hib 91,26% (media nazionale: 93,05%); pneumococco 84,46% (media nazionale 88,35%) - i dati EpiCentro si riferiscono sempre alla coorte 2014

(37) Progetto «Indagine sui determinanti del rifiuto dell'offerta vaccinale nella Regione Veneto», Report di ricerca, Analisi dei dati e indicazioni operative (DGR n. 3664 del 25 novembre 2008 - allegato B) (del. Az. ULSS 20 n. 278 del 27 maggio 2009), consultabile in <https://prevenzione.ulss20.verona.it/iweb/1324/argomento.html>, p. 6.

(38) Ivi, pp. 46-47.

(39) Consultabile in <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=334537>



iii) promozione di un'adeguata informazione e formazione dei professionisti sanitari;

iv) 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 pubblica (SISP).

Da quanto esposto, dunque, si evince come la Regione Veneto sia particolarmente attenta alla gestione delle vaccinazioni nel proprio territorio, consapevole che il superamento del vincolo dell'obbligatorietà (a suo tempo condiviso con il governo centrale) rappresenta un importante valore aggiunto sia nel perseguimento degli obiettivi di copertura, sia nella diffusione di una maggiore consapevolezza da parte della popolazione nelle scelte riguardanti la vaccinazione dei minori.

2.4. Alla luce degli ottimi risultati conseguiti dal sistema sperimentato dalla Regione Veneto (che la colloca stabilmente tra le migliori regioni italiane per copertura vaccinale rispetto a tutte le patologie indicate dall'art. 1, comma 1, decreto-legge n. 73 del 2017), appare del tutto irragionevole e mancante di proporzionalità la decisione del legislatore statale di imporre, in modo immediato e assolutamente automatico, il passaggio da una strategia vaccinale basata sulla convinzione a una basata sulla coercizione.

Se è vero, infatti, che l'art. 32 della Costituzione consente di contemperare il diritto individuale alla salute e alle cure liberamente scelte con l'interesse alla salute dell'intera collettività, è anche vero che il bilanciamento operato dal legislatore deve rispondere ai canoni della ragionevolezza e della proporzionalità, la cui violazione è sindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

Peraltro, nella sentenza n. 258 del 1994 codesta ecc.ma Corte ha stabilito che le leggi che prevedono l'obbligatorietà delle vaccinazioni sono compatibili con il precetto costituzionale a tutela della salute di cui all'art. 32 della Costituzione, in virtù del contemperamento tra i valori che tale articolo contempla, ossia il diritto alla salute della collettività, da un lato, e il diritto alla salute del singolo, dall'altro.

Tuttavia, è ben lontano dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale affermare che la tutela della salute del singolo debba cedere automaticamente di fronte al diritto alla salute della collettività: l'eventuale introduzione di una normativa che imponga l'obbligatorietà dei vaccini deve muoversi, infatti, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento delle due necessità.

Ciò in quanto non si può dissolvere la solenne proclamazione del diritto alla salute nell'inciso «interesse della collettività», con un'interpretazione della norma che, privilegiando il richiamo all'interesse generale, traduca automaticamente e a prescindere dall'esistenza di un modello regionale efficace, un diritto in soggezione avvalendosi dell'interesse generale, se non a costo di modificare il modello stesso cui si informa la nostra Costituzione.

Il fondamentale diritto dell'individuo alla salute, dunque, «non può essere considerato in principio e in ogni caso cedevole, per la sua qualificazione di diritto sociale nei confronti del dovere dello Stato e dei provvedimenti adottati a tutela dell'interesse della collettività» (40)

Un'interpretazione dell'art. 32, comma 1, Cost., diretta a privilegiare oltre misura il richiamo all'interesse della collettività, non potrebbe quindi mai essere condivisa, in quanto racchiuderebbe in sé «i germi per una completa subordinazione dell'interesse individuale a quello statale, e, condotta alle sue implicite ma estreme conseguenze, potrebbe (...) giustificare qualsiasi trattamento coattivo che possa però consentire migliori contributi dell'individuo al benessere sociale». (41)

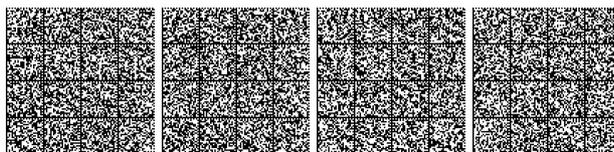
È stato proprio questo aspetto del bene della salute umana che è stato posto in evidenza dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 88 del 1979, laddove si è affermato che il bene afferente alla salute «è tutelato dall'art. 32 della Costituzione non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo, sicché si configura come un diritto primario ed assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati (...), da ricomprendere tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione».

Pertanto, il principio costituzionale del rispetto della persona umana, letto in stretto collegamento con l'art. 2 della Costituzione, pone in primo piano il problema del consenso della persona che debba comunque sottoporsi a trattamenti sanitari; una necessità, quella del consenso, che può trovare un contemperamento solo in dimostrate e imprescindibili esigenze di tutela di valori che, ai fini di un adeguato bilanciamento, possano porsi sullo stesso livello gerarchico in cui si colloca quello del rispetto della persona umana.

Anche in tal caso, tuttavia, occorrerebbe sempre, da parte del legislatore, bilanciare e ponderare i due valori costituzionalmente protetti, rappresentati dalla tutela della salute collettiva e della autodeterminazione, che l'obbligatorietà delle vaccinazioni conseguentemente limita in riferimento a scelte riguardanti la propria salute.

(40) Modugno, Trattamenti sanitari «non obbligatori» e Costituzione, in *Dir. e Soc.*, 1981, p. 310

(41) D'Alessio, I limiti costituzionali dei trattamenti «sanitari», in *Dir. e Soc.*, 1981, p. 540.



Codesta ecc.ma Corte costituzionale, quindi, nella propria giurisprudenza concernente le vaccinazioni obbligatorie non ha mai affermato che il diritto alla salute del singolo ceda il passo sic et simpliciter al diritto alla salute collettiva.

Nella sentenza n. 118 del 1996 ha anzi affermato: «L'esatto inquadramento del problema di costituzionalità che la Corte è chiamata a risolvere presuppone la chiarificazione del significato del diritto costituzionale alla salute con riferimento al caso in cui la sua dimensione individuale confligga con quella collettiva, ipotesi che può ricorrere tipicamente nei casi di trattamenti sanitari obbligatori, tra i quali rientra la vaccinazione antipoliomielitica.

La disciplina costituzionale della salute comprende due lati, individuale e soggettivo l'uno (la salute come «fondamentale diritto dell'individuo»), sociale e oggettivo l'altro (la salute come «interesse della collettività»). Talora l'uno può entrare in conflitto con l'altro, secondo un'eventualità presente nei rapporti tra il tutto e le parti. In particolare — questo è il caso che qui rileva — può accadere che il perseguimento dell'interesse alla salute della collettività, attraverso trattamenti sanitari, come le vaccinazioni obbligatorie, pregiudichi il diritto individuale alla salute, quando tali trattamenti comportino, per la salute di quanti ad essi devono sottostare, conseguenze indesiderate, pregiudizievoli oltre il limite del normalmente tollerabile.

Tali trattamenti sono leciti, per testuale previsione dell'art. 32, secondo comma, della Costituzione, il quale li assoggetta ad una riserva di legge, qualificata dal necessario rispetto della persona umana e ulteriormente specificata da questa Corte, nella sentenza n. 258 del 1994, con l'esigenza che si prevedano ad opera del legislatore tutte le cautele preventive possibili, atte a evitare il rischio di complicità. Ma poiché tale rischio non sempre è evitabile, è allora che la dimensione individuale e quella collettiva entrano in conflitto. Il caso da cui trae origine il presente giudizio di costituzionalità ne è un esempio».

Ha quindi precisato che: «la vaccinazione antipoliomielitica comporta infatti un rischio di contagio, preventivabile in astratto — perché statisticamente rilevato — ancorché in concreto non siano prevedibili i soggetti che saranno colpiti dall'evento dannoso. In questa situazione, la legge che impone l'obbligo della vaccinazione antipoliomielitica compie deliberatamente una valutazione degli interessi collettivi ed individuali in questione, al limite di quelle che sono state denominate «scelte tragiche» del diritto: le scelte che una società ritiene di assumere in vista di un bene (nel nostro caso, l'eliminazione della poliomielite) che comporta il rischio di un male (nel nostro caso, l'infezione che, seppur rarissimamente, colpisce qualcuno dei suoi componenti). L'elemento tragico sta in ciò, che sofferenza e benessere non sono equamente ripartiti tra tutti, ma stanno integralmente a danno degli uni o a vantaggio degli altri.

Finché ogni rischio di complicità non sarà completamente eliminato attraverso lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche — e per la vaccinazione antipoliomielitica non è così —, la decisione in ordine alla sua imposizione obbligatoria apparterrà a questo genere di scelte pubbliche» (enfasi ns.).

Ha quindi concluso che «la Corte costituzionale ha affermato che il rilievo dalla Costituzione attribuito alla salute in quanto interesse della collettività, se è normalmente idoneo da solo a «giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale», cioè a escludere la facoltà di sottrarsi alla misura obbligatoria (si veda, altresì la sentenza n. 258 del 1994), non lo è invece quando possano derivare conseguenze dannose per il diritto individuale alla salute. ... Ma nessuno può essere semplicemente chiamato a sacrificare la propria salute a quella degli altri, fossero pure tutti gli altri».

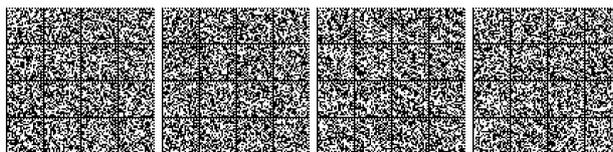
Da quanto questa Ecc.ma Corte ha con estrema lucidità precisato, emerge quindi che l'imposizione di vaccinazioni obbligatorie attiene all'ambito, delicatissimo, delle «scelte tragiche» del diritto.

È del tutto evidente quindi l'illegittimità costituzionale di una normativa che sceglie l'imposizione generalizzata su tutto il territorio nazionale di ben dieci vaccinazioni senza che sia dimostrato che questa costituisca l'ultima *ratio* a cui l'ordinamento non poteva che ricorrere.

È altrettanto evidente, inoltre, che le modifiche apportate dalla legge di conversione al testo originario del decreto-legge, pur riducendo da dodici a dieci l'insieme delle vaccinazioni obbligatorie, determinano in ogni caso un impatto dirimente sulla legislazione regionale del Veneto, fondata invece sul consenso informato e sull'alleanza terapeutica rivolta ad una adesione consapevole; rimane quindi inalterato, per gli esposti motivi, il carattere di lesività sull'autonomia regionale.

Il bilanciamento operato dal legislatore statale nel sancire l'obbligatorietà di dieci vaccinazioni non è infatti in grado di superare il test, nell'ambito del principio di proporzionalità, della «necessità» perché il legislatore non ha fatto ricorso al *least-restrictive means*, ovvero allo strumento che permette di ottenere l'obiettivo prefissato con il minor sacrificio possibile di altri diritti o interessi costituzionalmente protetti.

Il bilanciamento operato dal legislatore nelle normative impugnate tende, invece, a fare assumere illegittimamente un «valore tirannico» (Corte cost., sent. n. 85 del 2013) a un asserito interesse della collettività, senza alcuna considerazione che quello stesso valore viene tutelato in termini sostanzialmente analoghi dalla normativa regionale vigente, senza dover fare ricorso alla «scelta tragica» della coercizione e della negazione di ogni spazio al principio di autodeterminazione.



Né tale conclusione è messa in discussione dalla previsione dell'art. 1, comma 1-ter, introdotto dalla legge di conversione, che prevede la possibilità, per il Ministero della salute, al ricorrere di determinate condizioni, di disporre, ma solo dopo tre anni dall'introduzione del relativo obbligo vaccinale, la cessazione dell'obbligatorietà per uno o più delle vaccinazioni previste al comma 1-bis (riguardanti anti-morbillo; anti-rosolia; anti-parotite; anti-varicella).

In ogni caso, infatti, l'introduzione dell'obbligo travolge, per lo meno per i primi tre anni, il diverso modello assunto dalla legislazione regionale.

Si conferma quindi l'illegittimità di una normativa statale che travolge un sistema, quale quello strutturato dalla Regione Veneto, fondato su un sistema vaccinale più libero e maggiormente responsabilizzato, incentrato sul consenso informato del destinatario della prestazione sanitaria.

2.5. La lesione dell'autonomia regionale, peraltro, da questo punto di vista si conferma considerando che la normativa impugnata travolge il diverso bilanciamento tra i valori costituzionali disposto dalla disciplina stabilita dalla Regione in quanto ente esponenziale che si fa carico della rappresentanza degli interessi della comunità residente sul proprio territorio (42).

La normativa statale impugnata, infatti, assumendo il territorio regionale come «un elemento amorfo tale da essere suddiviso e pianificato a piacere, quasi fosse creta nelle mani del vasaio» (43) prescinde da qualsiasi considerazione sull'efficiente attuazione dei valori costituzionali già realizzata, nel caso di specie, dalla normativa regionale del Veneto in relazione alla propria comunità di riferimento.

In tal modo l'impugnata disciplina dimostra di assumere a proprio fondamento una concezione organicistica e meramente giacobina dei corpi sociali, che, come scrisse Luigi Sturzo criticandola, «non solo ai bigotti e agli ignoranti, ma a molte persone illuminate sembra dover essere uno dei caratteri dell'unità nazionale» (44).

In ciò la disciplina impugnata, nella sua irragionevole uniformità di applicazione territoriale, dimostra di contraddire il pluralismo giuridico (45) e anche l'essenza stessa del principio pluralista di cui all'art. 5 della Costituzione, negando in radice il diverso bilanciamento tra i valori costituzionali attuato — si ribadisce: in modo efficace — dalla legislazione regionale del Veneto.

2.6. Ma c'è di più. La disciplina introdotta dalle disposizioni impuginate, in particolare quella prevista dall'art. 1, comma 1 e 1-bis, del decreto-legge così come convertito — oltre a imporre una limitazione sproporzionata al diritto individuale alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione —, appare inidonea a raggiungere gli obiettivi che si prefigge con riferimento alla maggior parte delle patologie considerate e comunque eccessiva rispetto al suo scopo.

Quanto al tetano, trattandosi di una patologia con un bassissimo tasso di incidenza (un caso su un milione), con una mortalità inferiore alla metà dei casi e la cui trasmissione non avviene per contagio fra persone, la vaccinazione ha un valore limitato alla protezione del singolo individuo e non si giustifica quindi una campagna vaccinale per motivi di interesse pubblico. In altre parole, difetta, in relazione a questa patologia un vero e proprio interesse della collettività, dal momento che la stessa, appunto, non si diffonde per contagio, pertanto l'inclusione del vaccino antitetanico tra gli obbligatori difetta del requisito necessario per essere compatibile con l'art. 32 della Costituzione: «preservare lo stato di salute degli altri» (Corte cost. sent. n. 307/1990).

Quanto all'epatite B, non esiste allo stato attuale un'emergenza di sanità pubblica che giustifichi il ricorso alla vaccinazione obbligatoria in età infantile, dato che le epatiti da HBV, come le altre a trasmissione ematica quali epatiti C e Delta, hanno mostrato negli ultimi decenni un'importante e costante riduzione dell'incidenza e che i soggetti maggiormente a rischio di contrarre la malattia sono quelli di età compresa tra i 35 e i 54 anni (con un'incidenza di 1,4 casi su 100.000), sebbene si sia assistito a un calo dell'incidenza anche in questo gruppo di popolazione.

Quanto alla difterite, non esiste alcuna emergenza sanitaria, dal momento che dagli anni '90 a oggi in Italia si sono registrati soltanto due casi di difterite respiratoria causati da *C. diphtheriae* produttori di tossina (uno nel 1993 dovuto a *C. diphtheriae* biotipo *gravis* e l'altro, nel 1995, dovuto a *C. diphtheriae* biotipo *mitis*).

Nel periodo 2000-2014 i casi di difterite, confermati microbiologicamente presso l'ISS, sono stati due, entrambi segnalati nel Nord Italia e causati da *C. ulcerans*. Nello stesso periodo sono stati segnalati anche cinque casi di infezioni dovuti a ceppi di *C. diphtheriae* non produttori di tossina (notiziario ISS marzo 2015).

Quanto alla poliomielite, l'ultimo caso nel nostro Paese si è registrato nel 1982.

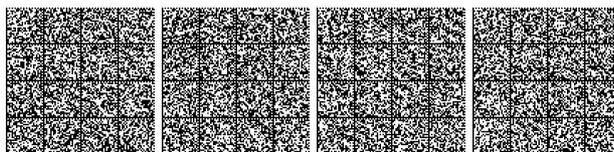
Quanto all'*Haemophilus influenzae* tipo b, l'incidenza in Italia è molto bassa, come si evidenzia dal seguente grafico dell'Istituto superiore di sanità.

(42) Cfr. Paladin, Il territorio degli enti autonomi, in Riv. trim. dir. pubbl. 1961, pp. 658, ss., dove si precisa che gli enti territoriali autonomi si caratterizzano «per essere rappresentativi delle popolazioni stanziate sui loro territori».

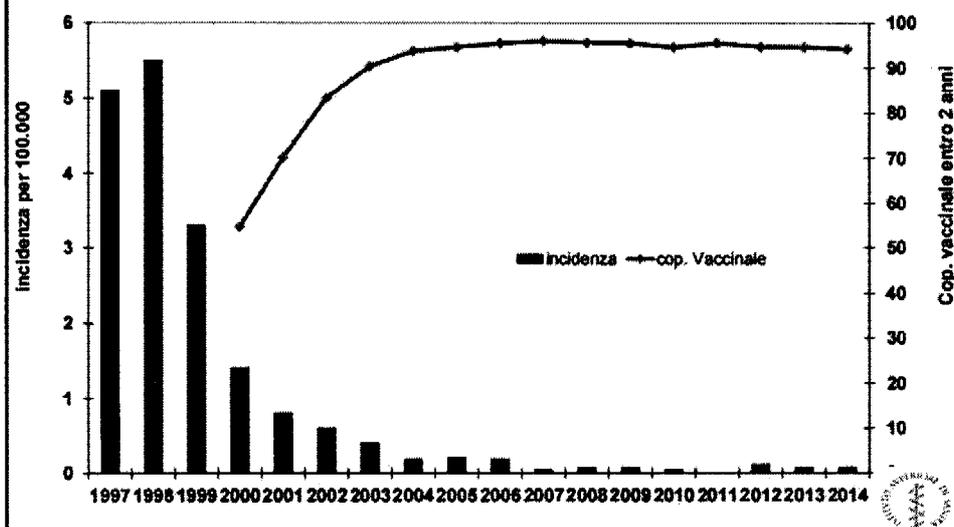
(43) Usa questa espressione Sicardi, Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale, in Pol. dir., 2003, p. 122.

(44) Sturzo, La regione nella nazione, (1949), ora in Opera omnia, Bologna, p. 19.

(45) Grossi, Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto, Milano, 2006, p. 214.



Incidenza delle infezioni invasive da Hib < 5 anni e copertura vaccinale; 1997-2014



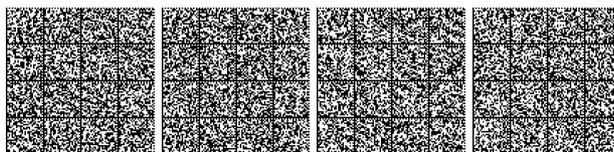
Inoltre, riguardo alla vaccinazione contro l'Emofilo, ingiustificata nei soggetti immuno competenti dopo i 5 anni di età, il mantenimento dell'obbligatorietà fino a 16 anni risulta contraddetto da quanto riportato nella stessa, prima citata, circolare del Ministero della salute del 16 agosto 2017 che a pag. 4, nota 1, recita: «L'obbligatorietà del vaccino anti Hib trova indicazione, come da scheda tecnica, principalmente nei bambini; tuttavia, non solo è possibile utilizzarlo a qualsiasi età senza alcun rischio, ma trova un'importante prescrizione nei soggetti ad alto rischio, quali gli immunodepressi o in chi è affetto da gravi patologie che richiedono maggiori coperture. Data 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».

Quanto alla pertosse, l'incidenza negli ultimi anni si è sempre mantenuta sotto l'1 per 100.000.

Per quanto riguarda, infine, il morbillo, valgono le considerazioni svolte *supra*, al punto 1.2, sull'inidoneità delle misure introdotte dal decreto-legge, così come convertito, a contrastare l'attuale recrudescenza dell'infezione a causa dell'assoluta peculiarità della stessa. Peraltro, anche qualora si ritenesse utile ricorrere alla vaccinazione obbligatoria unicamente per questa patologia, appare senz'altro eccessiva l'introduzione di un obbligo generale e non già territorialmente circoscritto alle sole aree interessate. Da questo punto di vista, quindi, la mera possibilità, introdotta dalla legge di conversione, che tale obbligo possa essere rimosso decorsi tre anni non è sufficiente a ristabilire la ragionevolezza della previsione.

Si conferma dunque, anche sotto questo profilo, l'evidente irragionevolezza, con violazione dell'art. 3 Cost., delle scelte operate dal legislatore statale con l'adozione della normativa impugnata, nella misura in cui impone l'obbligo di vaccinazione per patologie non a rischio epidemico.

2.6. Infatti, il necessario rispetto del principio di precauzione, secondo cui, «in presenza di un'alternativa che presenti un rischio per la salute umana — anche non del tutto accertato — il decisore pubblico deve optare per la soluzione che consenta di neutralizzare o minimizzare il rischio» (*cfr.*, *ex multis*, Cons. St., sez. III, ord. 20 aprile 2017, n. 1662), impropriamente posto dal Governo a fondamento del decreto-legge n. 73 del 2017, avrebbe dovuto, al contrario, indurlo a limitare (in misura ben più estesa di quanto disposto dalle modifiche operate in sede di conversione) l'obbligo vaccinale alle sole situazioni in cui esso si rende realmente necessario. E ciò, non già in forza di un'astratta e del tutto apodittica affermazione circa l'esigenza di raggiungere una copertura del 95% per tutte le patologie elencate all'art. 1, commi 1 e 1-*bis*, ma in base a un'accurata e specifica valutazione epidemiologica (che non risulta essere mai stata compiuta) del rischio di diffusione delle singole malattie infettive nei diversi contesti spazio-temporali.



Peraltro, dal momento che non risulta vi siano altri paesi al mondo in cui si fatta esperienza di un sistema di profitti che somministra in modo obbligatorio dieci vaccini, ne deriva anche che non esistono studi disponibili per valutare gli esiti concreti della loro applicazione nel breve nel medio e nel lungo periodo, con l'obiettivo di valutare se questo tipo di sistema aumenta realmente le coperture vaccinali.

Da questo punto di vista, le norme impugnate, proprio contraddicendo il pur invocato principio di precauzione, introducono, come è stato affermato, una sorta di grottesca «sperimentazione di massa» obbligatoria senza un adeguato consenso informato, senza il sostegno di un preventivo sistema di farmacovigilanza e senza una supervisione bioetica (46)

Anche sotto questo profilo risulta quindi confermata la violazione degli enunciati parametri costituzionali (2, 3 e 32 Cost.), ulteriormente aggravata dalla circostanza che nel decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertito, non si rinviene alcuna traccia, a fronte ad un incremento così consistente del numero delle vaccinazioni obbligatorie, di alcuna misura di valutazione preventiva del rischio e conseguente suo alleviamento.

La mera previsione di un esonero in caso di accertato pericolo per la salute in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate attestate dal medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta (art. 1, comma 3) non rappresenta una adeguata forma di cautela o di analisi prodromica del rischio, la quale resta affidata al caso o alla «onerosa» previdenza dei genitori.

Sarebbe stato, invece, necessario come affermato dalla sentenza n. 258 del 1994 codesta ecc.ma Corte, individuare e prescrivere «gli accertamenti preventivi idonei a prevedere ed a prevenire i possibili rischi di complicanze» e il legislatore avrebbe dovuto prevedere «tutte le cautele preventive possibili, atte a evitare il rischio di complicanze» (sent. n. 118 del 1996).

Di ciò, come detto, manca invece ogni traccia nel decreto-legge, salvo per quanto disposto in assolutamente termini generici dall'art. 1, comma 1-ter, dove, in relazione alla possibilità di sospensione dell'obbligo, si accenna a possibili «reazioni avverse» ma solo in riferimento alle vaccinazioni anti-morbillo; anti-rosolia; anti-parotite; anti-varicella.

Si conferma quindi pienamente la violazione degli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione.

2.7. Le disposizioni impugnate devono essere dichiarate incostituzionali — oltre che per le ragioni fin qui illustrate — anche per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., in combinato disposto con gli artt. 117, comma 3, e 118 Cost., in quanto determinano una grave ingerenza nelle competenze regionali in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario regionale, con potenziali ricadute negative sulla capacità della Regione di erogare efficacemente i servizi sanitari.

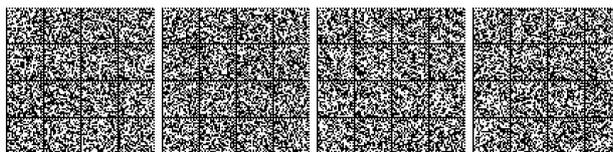
Le misure da esse previste costringono, infatti, le regioni — anche quelle dotate, come il Veneto, di un'efficace strategia vaccinale, in grado di conciliare la libertà di scelta degli individui con l'interesse della collettività — a concentrare le proprie risorse e il proprio personale sanitario sulle vaccinazioni e sulle procedure per far fronte ai nuovi obblighi previsti dal decreto-legge (art. 1, commi 1 e 1-bis) e ai connessi adempimenti amministrativi (art. 1, commi 2, 3, 4 e art. 3, comma 2, art. 3-bis, comma 2, art. 4, commi 3 e 4), a danno degli altri LEA, con conseguente sacrificio del fondamentale diritto alla salute dei cittadini (art. 32 Cost.).

Si tratta di un impatto che non riceve alcuna considerazione nelle norme impugnate: la circostanza viene rilevata anche nel Dossier n. 185 del Servizio Bilancio del Senato (<http://www.senato.it/service/pdf/pdfserver/bgt/01027800.pdf>, pag. 12): «l'estensione degli obblighi vaccinali potrebbe determinare un aumento in termini quantitativi degli adempimenti correlati a tali competenze. Si tratta, pertanto, di valutare, perlomeno in linea di massima, la percentuale attesa di aggravio lavorativo sulle anzidette strutture, e fornire chiarimenti in merito alla sostenibilità di tale (eventuale) aggravio a valere sulle risorse umane, strumentali e finanziarie ordinariamente disponibili».

Né va trascurato che le stesse norme, condizionando l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia alla presentazione della documentazione relativa all'adempimento dell'obbligo vaccinale (art. 3, comma 3) e comminando sanzioni amministrative (che rimangono pesanti anche se ridotte dalla modifica introdotta dalla legge di conversione) alle famiglie che non sottopongono i propri figli alle vaccinazioni obbligatorie (art. 1, comma 4), sono suscettibili di incidere negativamente sulla capacità delle regioni di erogare i servizi per l'infanzia (art. 31 Cost.) e di garantire il diritto allo studio nell'ambito delle istituzioni scolastiche ed educative (art. 34 Cost.).

Infine, dal momento che la citata circolare del Ministero della salute del 16 agosto 2017 ha precisato che la sanzione per il mancato rispetto dell'obbligo vaccinale viene applicata una sola volta e «non sarà comminata nuovamente all'inizio di ogni anno scolastico» (pag. 9), di fatto la disciplina introdotta dal decreto-legge, così come convertito, consente ai genitori in grado di pagare la sanzione — con discriminazione quindi verso i non abbienti, di mantenere i propri figli non vaccinati alla scuola dell'obbligo con violazione, anche sotto questo profilo, dell'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo della ragionevolezza che del principio di eguaglianza.

(46) Cfr. I. Cavicchi, Vaccini. Non basta ridurre il numero degli obbligatori, serve un'alleanza terapeutica, cit.



2.8. Tutte le violazioni delle norme costituzionali indicate nel punto 2.1 e specificate nei punti successivi del presente ricorso determinano quindi un'evidente ridondanza sulle competenze e attribuzioni di spettanza regionale di cui agli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost. in relazione alla materie tutela della salute, istruzione e istruzione professionale.

Oltre all'obbligo imposto alle aziende sanitarie di provvedere alle vaccinazioni rese obbligatorie, va ricordato, nello specifico che l'art. 1, comma 4, dispone che, in caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale, «ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale, ai tutori o ai soggetti affidatari ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, è comminata la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cento a euro cinquecento»; tale sanzione non si applica qualora, in seguito alla contestazione da parte dell'azienda sanitaria locale territorialmente competente, i genitori o i tutori provvedano a far somministrare al minore il vaccino.

Ne consegue che, anche alla luce quanto previsto dal successivo art. 3, comma 2, l'accertamento e la contestazione del mancato rispetto dell'obbligo spettano all'azienda sanitaria locale competente per territorio, la quale, se ricorrono i presupposti, dovrà anche irrogare la sanzione prevista (è stata invece soppressa, con la legge di conversione, la norma di cui all'art. 1, comma 5, che disponeva che a seguito del mancato rispetto del termine indicato dall'azienda sanitaria locale in sede di contestazione quest'ultima era tenuta a «segnalare l'inadempimento dell'obbligo vaccinale alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per gli eventuali adempimenti di competenza»); ne consegue che in relazione a tale norma si deve ritenere cessato l'interesse regionale al ricorso espresso nell'impugnativa avverso il testo originario del decreto-legge).

Ulteriori adempimenti sono posti a carico delle aziende sanitarie locali dall'art. 3, comma 2, del decreto, ai sensi del quale queste ultime ricevono le segnalazioni relative alla mancata presentazione della documentazione concernente l'adempimento degli obblighi vaccinali inviate loro dai dirigenti scolastici delle istituzioni del sistema nazionale di istruzione e dai responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie. La segnalazione comporta l'obbligo per l'azienda sanitaria locale di provvedere agli adempimenti relativi all'accertamento ed eventuale irrogazione della sanzione prevista dall'art. 1 del decreto.

Le disposizioni citate, quindi, si confermano come norme che, travolgendo il modello della legge reg. n. 7 del 2007, incidono sull'organizzazione regionale dei servizi sanitari — che, come più volte chiarito da codesta ecc.ma Corte, sotto il profilo della potestà legislativa è da ritenersi «parte integrante della 'materia' costituita dalla 'tutela della salute' di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.» (Corte cost. sent. n. 371 del 2008; *cf.* anche, *ex multis*, sentt. n. 105 del 2007, nn. 328 e 181 del 2006, nn. 384 e 270 del 2005, n. 510 del 2002), con quindi una evidente ridondanza sulla autonomia regionale in materia.

In tale ambito, peraltro, occorre aggiungere che lo Stato potrebbe intervenire solamente definendo i principi fondamentali, mentre le disposizioni che incidono «su profili che attengono direttamente all'organizzazione del servizio sanitario» devono essere considerate quali disposizioni di dettaglio (Corte cost. sent. n. 371 del 2008).

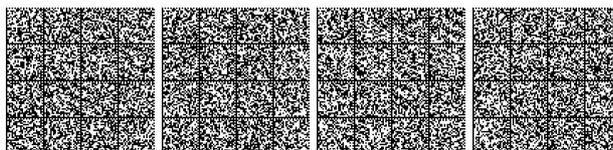
Come già anticipato, le previsioni normative qui censurate introducono invece adempimenti e obblighi puntuali e dettagliati direttamente in capo alle aziende sanitarie locali, chiamate, oltre che a somministrare i vaccini, anche a svolgere le descritte attività di accertamento, segnalazione, contestazione e irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal decreto-legge.

In questo modo, in violazione anche diretta dell'art. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute, non vengono introdotti principi fondamentali, ma disciplinati in dettaglio profili direttamente attinenti all'organizzazione dei servizi sanitari, la cui competenza legislativa spetta invece chiaramente alle regioni.

Anche con riferimento alle disposizioni, di cui agli artt. 3 e 4, del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertito, riguardanti gli adempimenti vaccinali per l'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione le violazioni sinora censurate ridondano su competenze e attribuzioni regionali.

In particolare, l'art. 4, comma 1, del decreto-legge, così come convertito, dispone che i minori per i quali le vaccinazioni obbligatorie possono essere omesse o differite in caso di accertato pericolo per la salute «sono inseriti, di norma, in classi nelle quali sono presenti solo minori vaccinati o immunizzati, fermi restando il numero delle classi determinato secondo le disposizioni vigenti e i limiti di cui all'art. 1, comma 201, della legge 13 luglio 2015, n. 107 e all'art. 19, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111». L'articolo censurato prosegue, al comma 2, disponendo che i dirigenti e responsabili scolastici comunichino all'azienda sanitaria locale, «entro il 31 ottobre di ogni anno, le classi nelle quali sono presenti più di due minori non vaccinati».

Tali disposizioni violano direttamente le attribuzioni regionali relative alla competenza concorrente in materia di istruzione e alla competenza residuale in materia di istruzione e formazione professionale di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. e in ogni caso determinano una ridondanza della suddetta disciplina sulle stesse competenze regionali.



In particolare, si realizza una lesione in relazione alla programmazione scolastica regionale e al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche sul territorio, ambiti di sicura competenza legislativa regionale. Come infatti affermato da codesta ecc.ma Corte, «l'ampio decentramento delle funzioni amministrative ... ha visto delegare importanti e nuove funzioni alle regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale ..., e di programmazione della rete scolastica ... Sicché, proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica ..., è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 «abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita» (sent. n. 34 del 2005; in senso conforme Corte cost. sentt. n. 147 del 2012 e n. 200 del 2009). Peraltro, anche l'istituzione di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, «attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio» (Corte cost. sent. n. 92 del 2011).

Le disposizioni di cui all'art. 4, quindi, introducendo norme che incidono sulla conformazione delle classi, si riflettono anche sulla programmazione e sul dimensionamento delle istituzioni del sistema scolastico, dei servizi educativi per l'infanzia e dei centri di formazione professionale. Non è da escludersi, infatti, che la necessità di inserire minori che non possono vaccinarsi in classi in cui tutti gli altri alunni siano immunizzati possa confliggere con le disposizioni regionali in materia di dimensionamento degli istituti. Tale evenienza potrebbe essere ancor più probabile nei comuni di piccole dimensioni, in cui gli istituti scolastici presentano un numero di iscritti inferiore alla media.

In tali casi, quindi, il corretto sviluppo dell'autonomia regionale in materia di programmazione e dimensionamento della rete scolastica territoriale e dei servizi educativi risulta quindi limitato dall'applicazione delle disposizioni censurate, con evidente violazione diretta e, in ogni caso, altrettanto evidente ridondanza sulle competenze regionali in materia di istruzione (art. 117, comma 3, Cost.) e istruzione e formazione professionale (art. 117, comma 4, Cost.), nonché sull'autonomia amministrativa regionale tutelata dall'art. 118 Cost.

Infine, anche gli obblighi introdotti, con la nuova procedura di cui all'art. 3-bis a carico dei dirigenti scolastici, dei responsabili dei servizi educativi per l'infanzia e dei centri di formazione professionale regionale, nonché delle aziende sanitarie confermano sia la violazione diretta sia la ridondanza sulle competenze regionali in materia di istruzione, istruzione e formazione professionale, tutela della salute.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, per violazione degli articoli 81, comma 3, e 119, commi 1 e 4, della Costituzione.

3.1. L'art. 7 («Disposizioni finanziarie») stabilisce che:

«1. Agli oneri derivanti dall'art. 2, comma 3, pari a duecentomila euro per l'anno 2017, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1 della legge 18 dicembre 1997, n. 440;

2. Dall'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;

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

In questi termini le nuove vaccinazioni obbligatorie imposte dall'art. 1, commi 1 e 1-bis, per i minori di età compresa tra zero e sedici anni e per tutti i minori stranieri non accompagnati, come «obbligatorie e gratuite», risultano prive di adeguata copertura finanziaria, in violazione degli artt. 81, comma 3, Cost. («ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»), che conseguentemente ridonda in violazione, anche diretta ed autonoma, dell'art. 119, commi 1 e 4, Cost.

Nessuna copertura, ad eccezione di quella per le iniziative di formazione, viene infatti prevista per gli ingenti oneri derivanti dalle nuove vaccinazioni che vengono rese obbligatorie, e del tutto surrettiziamente l'art. 7, comma 2, afferma che dalle altre disposizioni del decreto-legge non derivano oneri per la finanza pubblica.

In realtà maggiori ed ingenti oneri, come si preciserà di seguito, vengono imposti, da più punti di vista, alle strutture del servizio sanitario regionale in assenza di adeguata copertura finanziaria, in violazione quindi della garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria e del principio per cui «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

In questi termini la mancanza di copertura determina una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, dal momento che, come affermato in più occasioni da codesta ecc.ma Corte costituzionale, la «garanzia di tale autonomia, infatti, comporta che non possano essere addossati al bilancio regionale (o provinciale) gli oneri derivanti da decisioni non imputabili alla regione stessa» (già sent. n. 452 del 1989), per cui «la disponibilità finanziaria costituisce limite alla



autonomia, con duplice funzione di protezione dei vari soggetti e con carattere di reciprocità, cioè nel senso che gli enti di autonomia debbono provvedere con risorse proprie in presenza di maggiori spese dipendenti da proprie scelte, giustificabili da esigenze locali. Così lo Stato, una volta trasferiti o determinati i mezzi finanziari di cui vi è disponibilità, può rifiutare di addossarsi gli ulteriori disavanzi per spese estranee alle proprie scelte o dipendenti da determinazioni degli enti gestori, ma non può addossare al bilancio regionale oneri relativi alla spesa sanitaria che derivano da decisioni non imputabili alle regioni stesse» (così sent. n. 416 del 1995; si vedano anche sentt. n. n. 283 del 1991, 369 del 1992 e 22 del 2012).

3.2. Nello specifico la mancanza di adeguata copertura delle norme impugnate si evidenzia già nella stessa relazione tecnica al decreto-legge (Atti Parlamentari, Camera dei deputati, XVII Legislatura, A.C. 4533).

In essa, infatti, si afferma che, oltre alla copertura delle quattro vaccinazioni già obbligatorie, «delle ulteriori otto [ora sei] introdotte con il presente decreto, cinque (anti-morbillo, anti-parotite, anti-rosolia, anti-pertosse e anti-*Haemophilus influenzae b*), rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA) fin dal 2001, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 8 febbraio 2002, n. 33”.

A fronte della facile obiezione che nei suddetti Lea questi ultimi cinque vaccini non erano obbligatori, la Relazione tecnica ha cura di precisare che l’obiettivo di copertura vaccinale pari al 95% «è stato inserito anche nella relazione tecnica al 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”.

Tuttavia, essa omette di considerare che la Relazione tecnica al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante i nuovi LEA, facendo riferimento al PNPV 2016-2018, aveva avuto cura di specificare come l’obiettivo della copertura vaccinale al 95% fosse un obiettivo graduale da raggiungere per il 2018, ipotizzando peraltro che non tutta la popolazione di riferimento avrebbe fatto ricorso al vaccino nei tempi proposti. Il successivo PNPV 2017-2019, infatti, ha spostato il suddetto obiettivo di copertura al 2019.

Ma soprattutto la Relazione tecnica omette di considerare completamente la questione delle risorse necessarie per il recupero dei non vaccinati (coorti 2001-2016), essendo la copertura precedente relativa solo ai nati nel 2017.

Non solo.

La stessa Relazione tecnica, se da un lato riconosce che «gli oneri derivanti dalle vaccinazioni raccomandate dal PNPV 2017-2019 hanno trovato copertura finanziaria nell’articolo 1, comma 408, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che a decorrere dall’anno 2017, nell’ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, prevede 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”, dall’altro è costretta ad ammettere che «Tale stanziamento copre il raggiungimento degli obiettivi di copertura vaccinale di tutte le vaccinazioni rese obbligatorie dal presente decreto [ma questo in ogni caso non vale, come detto per coprire i costi del recupero delle coorti 2001-2016], ad eccezione dell’antimeningococco B e dell’anti-varicella, per le quali nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 e nel PNPV era definito un obiettivo di copertura vaccinale pari al 60% per l’anno 2017, al 75% per l’anno 2018, nonché la copertura vaccinale indicata dall’OMS a decorrere dall’anno 2019”.

Tuttavia, a fronte di tale realistica considerazione, la Relazione tecnica perviene subito dopo alla irrealistica e infondata considerazione della assenza di nuovi e maggiori oneri sulla base di una artificiosa rimodulazione dei dati utilizzati nella relazione tecnica di soli pochi mesi prima (quella al DPCM del 12 gennaio 2017), ipotizzando quindi *a)* riduzione della coorte di popolazione interessata dalle predette vaccinazioni, per effetto del calo demografico; *b)* una riduzione del prezzo dei vaccini; *c)* una riduzione del numero di dosi di anti-meningococco B da somministrare, per il solo anno 2017.

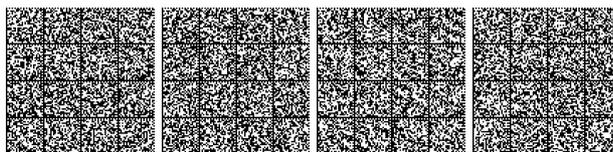
Da qui la conclusione, per cui:

«per l’anno 2017, con riferimento all’anti-varicella, non sussiste alcun onere aggiuntivo;

per l’anno 2017, per l’anti-meningococco B, pur considerato l’incremento dell’obiettivo di copertura vaccinale (dal 60% al 95%) — moltiplicando la coorte di popolazione di riferimento per il prezzo delle dosi di vaccini da somministrare — si verifica che l’onere associato è coerente con la copertura prevista a legislazione vigente;

per l’anno 2018, per l’anti-meningococco B e per l’anti-varicella, pur considerato l’incremento dell’obiettivo di copertura vaccinale (dal 75% al 95%) — moltiplicando la coorte di popolazione di riferimento per il prezzo delle dosi di vaccini da somministrare — si stima un onere leggermente superiore alla copertura prevista a legislazione vigente (*cf.* Tabella 1), che tuttavia è compensato dal minor costo per gli altri vaccini ove si utilizzino i dati aggiornati della popolazione».

È evidente quindi che la copertura viene riscontrata sulla base di dati del tutto aleatori (perlomeno per quanto riguarda l’anti varicella rimasto obbligatorio).



La circostanza è stata rilavata anche dal citato Dossier del Servizio Bilancio del Senato, dove si precisa: che «l'articolato e molto severo apparato sanzionatorio potrebbe condurre ad un superamento dell'obiettivo del 95% su cui sarebbero calibrati gli stanziamenti», per cui «si rappresenta, in sostanza, la possibilità, non valutata dalla RT, che maggiori oneri rispetto a quelli teoricamente già calcolati sulla base dei nuovi LEA si presentino anche per tutte le 9 vaccinazioni appena considerate (4+2+3), in relazione ad un eventuale superamento della quota del 95%, assunta come obiettivo auspicabile di politica sanitaria ... Sarebbe quindi opportuno valutare l'inserimento di una clausola di monitoraggio conforme a quanto previsto dai commi 12 e seguenti dell'articolo 17 della legge di contabilità, prevedendosi quindi, se necessario, la riduzione di altri stanziamenti per far fronte agli scostamenti dell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni.» (pag. 8).

Nel medesimo Dossier viene altresì rilevato, in relazione alla ipotetica copertura derivante dalla altrettanto ipotetica riduzione dei prezzi dei vaccini, che «tale modalità di copertura, che in realtà coinvolge anche i profili di quantificazione degli oneri relativi al presente decreto, in rapporto ai prezzi dei due vaccini in parola, se risulta accettabile nell'ottica dei saldi tendenziali (evidentemente costruiti sulla base dei precedenti prezzi), non si può tuttavia considerare perfettamente coerente con il principio della legislazione vigente, atteso che tali correzioni di prezzo si sarebbero verificati (anzi, per la stessa RT, si sono già verificati) anche in assenza delle norme in esame» ... «Non appare quindi contabilmente corretto tenerne conto nella costruzione dei tendenziali, perlomeno in termini differenziali rispetto a quelli attesi sulla base della legislazione previgente» (p.10).

Inoltre, il Dossier evidenzia che «Non appaiono persuasive nemmeno le considerazioni svolte dalla RT in ordine alla questione dei minori stranieri non accompagnati. Esse sono riconducibili a due ordini di spiegazioni. Il primo richiama il fatto che comunque anche tali soggetti sono *de iure* iscritti al SSN. Ma tale argomentazione varrebbe anche per i bambini italiani, per i quali invece la RT fornisce una dimostrazione della copertura dei maggiori oneri derivanti al provvedimento in esame, almeno per l'anticipazione dei due vaccini varicella e Meningococco B. Proprio il fatto che il comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale sono garantite, tra l'altro, le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettive autorizzate dalle regioni, a sollevare il problema, ovviamente finanziario, in quanto la platea di minori da raggiungere per le vaccinazioni potrebbe risultare in aumento, compensando in parte il calo delle nascite nel territorio nazionale. A tale proposito, i dati di monitoraggio del Ministero del lavoro mostrano un incremento di minori stranieri non accompagnati entro i sedici anni dai 5.489 del 2015 a 7.546 del 2016» (pag. 10).

Tutto ciò premesso, in considerazione che il PNV non prevedeva la obbligatorietà dei vaccini, la Regione Veneto è in grado di documentare nella tabella allegata (doc. n. 3), il maggior onere che risulta posto a carico dell'autonomia finanziaria regionale dalle impugnate disposizioni del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertito dalla legge n. 119 del 2017.

Complessivamente, dalla coorte 2001 (16enni) a quella del 2017 (nuovi nati) sono da prevedere oltre 574.755 dosi di vaccino per completare la copertura per le dieci vaccinazioni rese obbligatorie: una dose MPR coorti 2001-2017, seconda dose MPR coorti 2001-2011, tre dosi Esavalente coorti 2001-2017.

Tali sono le dosi necessarie per assolvere alle prescrizioni stabilite dalle norme impugnate (sono ovviamente già esclusi i già vaccinati per le rispettive vaccinazioni e rispettive dosi). Volendo escludere la coorte dei nuovi nati si giunge ad un totale di 379.755 dosi.

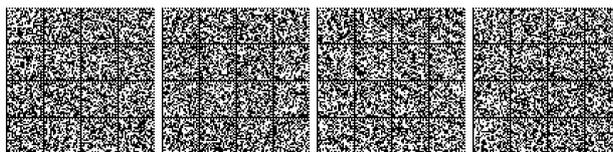
Applicando il costo dei vaccini a tali cifre si può stimare in oltre 17 milioni di euro la cifra necessaria per l'acquisto dei vaccini necessari (cifra che scende a 10.509.167 euro escludendo i nuovi nati).

3.3. Ma non solo.

Nel valutare l'impatto sull'autonomia finanziaria regionale occorre, infatti, considerare i costi dell'insieme degli ingenti adempimenti previsti a carico del sistema organizzativo regionale, sia soprattutto in termini di carico di lavoro in capo alle istituzioni regionali preposte alla somministrazione dei vaccini, sia per le ulteriori disposizioni che ricadono sull'organizzazione amministrativa regionale (*cf.* p.to 2.8 del ricorso).

La relazione tecnica in modo del tutto sbrigativo e superficiale si limita ad affermare che «le attività che si dispone svolgano le aziende sanitarie locali non comportano nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto rientrano tra gli adempimenti istituzionali di competenza delle stesse a legislazione vigente e sono previsti, tra l'altro, dal Piano nazionale di prevenzione vaccinale 2017-2019 (*cf.* Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano Rep. atti n. 10/CSR del 19 gennaio 2017)».

L'affermazione è del tutto apodittica e dimentica che il PNPV non era in alcun modo fondato sul presupposto della obbligatorietà di dieci vaccinazioni — stabilita invece solo ora, anche in relazione alle coorti 2001-2016, dalle impugnate disposizioni — ma sulla condivisione di un obiettivo tendenziale.



Il citato Dossier del Servizio Bilancio del Senato evidenzia il problema, denunciando come manchi «la conferma che l'incremento del numero di somministrazioni vaccinali non determini aggravii organizzativi e lavorativi tali da richiedere il ricorso a maggiore lavoro straordinario nelle ASL, soprattutto a livello di personale impiegatizio e infermieristico, con conseguenti maggiori oneri finanziari» (pag. 9 e 10).

Il presupposto su cui fonda la normativa impugnata (l'obbligatorietà delle dieci vaccinazioni e il nuovo sistema sanzionatorio) è infatti radicalmente diverso da quanto prevedeva il PNPV e incide pesantemente, quanto ai tempi, alla mole di lavoro e ai costi, sulla struttura organizzativa regionale, che si trova gravata da ingenti costi per il personale come stimato dalla tabella allegata (doc. n. 3): considerando solo 10 minuti a medico e 10 minuti a comparto per le dieci vaccinazioni (quando è noto che l'attività esige invece maggiori tempistiche, in quanto andrebbe considerato tutto l'aspetto legato all'anamnesi, all'invito, al colloquio col genitore, alla gestione della sede vaccinale — aperture, stoccaggio vaccini, ecc.- che nella tabella allegata non è stato considerato) in termini di personale e tempo si può quantificare approssimativamente in circa 5 milioni di euro la ulteriore spesa relativa al personale (oltre 3 milioni escludendo la coorte dei nuovi nati).

3.4. La denunciata assenza di copertura finanziaria riguarda, infine, anche i costi che deriveranno, in forza dell'estensione dell'obbligo, dall'erogazione degli indennizzi dovuti in seguito a danni derivanti da vaccinazione.

La disciplina in questione, come noto, è stata introdotta dalla legge n. 210 del 1992, recante «Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati». L'art. 1, comma 1, della citata legge dispone che «chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di un'autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge».

Il medesimo articolo prevede anche che il beneficio venga corrisposto alle persone non vaccinate che abbiano riportato danni a seguito di contatto con persona vaccinata, nonché alle persone che si siano sottoposte a vaccinazioni non obbligatorie ma necessarie per motivi di lavoro e ai soggetti a rischio operanti nelle strutture ospedaliere (art. 1, comma 4, legge n. 210 del 1992).

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale successivamente ha in parte esteso la platea dei beneficiari, includendovi i soggetti sottoposti a specifiche vaccinazioni non obbligatorie ma raccomandate e incentivate, quali l'antipoliomielite e l'antiepatite B, per il periodo precedente all'introduzione della relativa obbligatorietà (sentt. n. 27 del 1998 e n. 423 del 2000), nonché le vaccinazioni contro il morbillo, la parotite e la rosolia (sent. n. 107 del 2012).

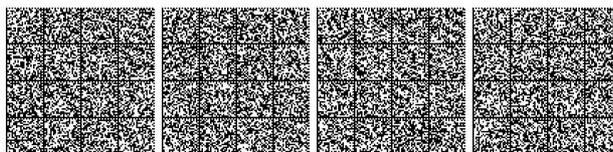
Successive disposizioni normative hanno previsto alcune integrazioni all'indennizzo in questione. Con la legge n. 238 del 1997 è stata introdotta la possibilità di richiedere un assegno *una tantum* per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento dell'indennizzo. La legge n. 229 del 2005 ha poi riconosciuto ai soggetti danneggiati indicati dalla legge n. 210 del 1992 un ulteriore indennizzo, consistente in un assegno mensile vitalizio, corrisposto per la metà al soggetto danneggiato e per metà ai congiunti che prestano o abbiano prestato ad esso assistenza prevalente e continuativa.

Tanto premesso, si è costretti a rilevare che né le norme impuginate, né tantomeno la Relazione tecnica, si sono poste minimamente il problema dei maggiori oneri che, dal punto di vista degli indennizzi, deriveranno dall'estensione dell'obbligo vaccinale.

Il complesso normativo introdotto dalla legge di conversione n. 119 del 2017 con gli articoli da 5-bis a 5-quater non considera affatto questo specifico aspetto: infatti, l'art. 5-bis si limita a prevedere che l'Aifa sia litisconsorte necessario nei giudizi relativi alle domande di indennizzo da vaccinazione, l'art. 5-ter implementa il personale del Ministero della salute al fine di definire le procedure di indennizzo, l'art. 5-quater conferma che le disposizioni della legge n. 210 del 1992 si applicano ai danneggiati dalle vaccinazioni di cui all'art. 1 del decreto-legge impugnato.

Nulla viene quindi disposto in relazione al problema della copertura dei maggiori indennizzi, evidenziato anche dal citato Dossier del Servizio Bilancio del Senato: «la RT non si sofferma sulla questione degli indennizzi dovuti per danni permanenti derivanti dalle vaccinazioni obbligatorie. Si fa presente che l'aumento del numero di vaccini obbligatori e della copertura vaccinale dovrebbe verosimilmente determinare un corrispondente aumento dei soggetti da indennizzare per danni derivanti dalle vaccinazioni, con conseguenti oneri legati all'erogazione dei risarcimenti monetari in sede civile. Sarebbero quindi necessarie stime in ordine al maggiore impatto citato» (p. 11).

Al riguardo è opportuno precisare che la competenza amministrativa e gli oneri finanziari connessi all'erogazione degli indennizzi in parola, in seguito all'adozione del decreto legislativo n. 112 del 1998 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000 sono stati trasferiti alle regioni a decorrere dal 1° gennaio 2001, individuando al contempo le risorse finanziarie da trasferire ad esse dal bilancio dello Stato.



Tali risorse erano tuttavia rapportate alla legislazione allora vigente, con un minor tasso di obbligatorietà delle vaccinazioni.

Se successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (in particolare 8 gennaio 2002 e 24 luglio 2003) hanno poi operato una rideterminazione delle risorse finanziarie da trasferire, le norme impugnate omettono ora ogni considerazione del problema a fronte della pur imponente estensione degli obblighi di vaccinazione.

Di conseguenza, a fronte di un aumento esponenziale delle vaccinazioni obbligatorie disposto dalle norme censurate, il legislatore avrebbe dovuto prevedere una specifica copertura finanziaria per il conseguente aumento delle domande di indennizzo.

La mancanza di ogni forma di copertura di questo ulteriore onere conferma quindi la censura esposta al punto 3.1.

A ciò si aggiunga che, ai sensi dell'art. 1, comma 586 della legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015), le regioni sono ora tenute ad anticipare le somme dovute a titolo di indennizzo agli aventi diritto, «in attesa del trasferimento dallo Stato» (art. 1, comma 586, legge n. 208 del 2015).

Dal momento che nessuna copertura finanziaria viene disposta al riguardo, la regione si troverà esposta ad anticipare le relative somme senza la garanzia di un'adeguata restituzione da parte dello Stato.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

La Regione del Veneto chiede che codesta ecc.ma Corte, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale qui censurate, sospenda l'applicazione dell'intero decreto-legge n. 73 del 2017 così come convertito dalla legge n. 119 del 2017, e in ogni caso degli articoli 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, che tanto consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

È del tutto evidente l'irreparabilità del danno per i diritti dei cittadini e per l'interesse pubblico che si verrebbe a verificare nelle more ordinarie del giudizio di legittimità costituzionale, posto che l'introduzione dell'obbligatorietà delle nuove vaccinazioni e i relativi oneri posti a carico dei dirigenti scolastici, dei responsabili dei servizi educativi per l'infanzia, dei centri di formazione professionale regionale e delle scuole private non paritarie, nonché delle aziende sanitarie locali, travolgono il percorso e il modello avviato sin dal 2007 dalla Regione Veneto, fondato sul consenso informato e sull'alleanza terapeutica rivolta ad una adesione consapevole.

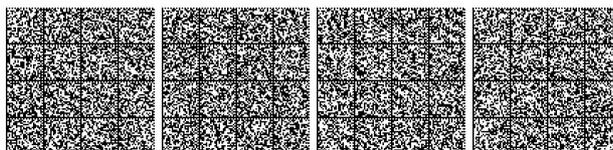
Qualora quindi l'udienza si svolgesse non prima dell'inizio dell'anno scolastico e dell'inizio previsto dal calendario dei servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia, inevitabili ripercussioni si verificherebbero con riferimento al principio di autodeterminazione della persona in materia di trattamenti sanitari, per l'effetto del traumatico passaggio da una strategia vaccinale e basata sulla convinzione a una basata sulla coercizione, senza peraltro che siano stati adeguatamente considerati gli accertamenti preventivi idonei a prevedere e a prevenire i possibili rischi di complicanze.

Risponde dunque all'interesse generale sospendere l'esecuzione delle suddette disposizioni, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, dato il concreto rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, nonché di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico.

P. Q. M.

la Regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale, prevista sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131/2003, dell'intero decreto-legge n. 73 del 2017 così come convertito dalla legge n. 119 del 2017, e in ogni caso degli articoli 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, dichiarare l'illegittimità costituzionale:

dell'intero decreto-legge n. 73 del 2017 così come convertito dalla legge n. 119 del 2017, e in ogni caso degli articoli 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, per violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione;



dell'articolo 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, per violazione degli articoli 2, 3, 5, 31, 32, 34, 97 della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione;

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 6-ter, nonché degli articoli 3, 3-bis, 4, 5, 5-quater e 7 del decreto-legge n. 73 del 2017, così come convertiti dalla legge n. 119 del 2017, per violazione degli articoli 81, comma 3, e 119, commi 1 e 4, della Costituzione.

Si depositano:

1. delibera della giunta regionale n. 1442 del 5 settembre 2017, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;
2. tabella riassuntiva copertura Regione del Veneto e definizione della soglia minima.
3. tabella sui maggiori oneri per la Regione Veneto.

Treviso-Venezia-Roma, il 6 settembre 2017

Avv. ZANON - Avv. prof. ANTONINI - Avv. MANZI

17C00238

N. 124

*Ordinanza dell'8 febbraio 2017 del G.U.P. del Tribunale di Napoli Nord
nel procedimento penale a carico di A.A. ed altri*

Reati e pene - Reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri - Previsione, congiuntamente alla pena detentiva della reclusione da due a cinque anni, della pena proporzionale fissa della multa di 5 euro per ogni grammo convenzionale di prodotto.

- Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), art. 291-bis.

TRIBUNALE DI NAPOLI NORD

SEZIONE DEL GIUDICE DELLE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice, dott.ssa Antonella Terzi, all'esito della celebrazione dell'udienza con rito abbreviato a carico di:

A A nato a il , C E , nato a il , C P nato a il , E G , nato a il , E C , nato a il , E C nato a il , E F nato a il , E M nato a il , E V nato a il , M E nato a il , P R nato a il , P G nato a il , S M nato a il , V V nato a il ;

Imputati:

del reato p. e p. dagli articoli 110 c.p. 291-bis, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73 succ. mod. perché, in concorso tra di loro, trasportavano su di un automezzo di nazionalità italiana con motrice tg e rimorchio tg, nel territorio dello Stato tabacchi lavorati esteri di contrabbando o comunque detenevano occultati all'interno di bobine per cavi elettrici, all'interno di un deposito sito in Teverola, zona industriale ASI, a loro in uso, pacchetti di tabacchi lavorati esteri di varie marche, come indicato nel verbale di sequestro della Guardia di Finanza di Caserta al cui contenuto si rinvia integralmente, del peso complessivo di kg. 4.415,10, sottraendo il predetto quantitativo al pagamento dei diritti di confine.

Accertato in Teverola il 22 settembre 2016.

Con la recidiva specifica per P R, con la recidiva per P G, con la recidiva specifica per E G, con la recidiva specifica per C P, con la recidiva reiterata e specifica per M E, con la recidiva specifica per A A, con la recidiva reiterata e specifica per E F, con la recidiva specifica per S M;



O S S E R V A

A seguito di richiesta di rinvio a giudizio veniva fissata l'udienza preliminare.

Il P.M. rettificava la contestazione quanto al quantitativo di t.l.e., originariamente indicato in Kg. 4.450, e quanto alla recidiva relativa a taluni degli imputati.

I difensori muniti di procura speciale avanzavano richiesta di rito abbreviato che veniva ammesso e all'esito di P.M. chiedeva affermarsi la responsabilità di tutti gli imputati, riconoscersi a tutti le attenuanti generiche equivalenti alle contestate recidive e condannarsi, con la diminuzione del rito, gli imputati recidivi alla pena di anni tre di reclusione ed euro 14.717.000 di multa ciascuno, gli imputati incensurati alla pena di anni due di reclusione ed euro 10.000.000 di multa ciascuno; i difensori chiedevano per tutti il minimo della pena, il riconoscimento delle attenuanti generiche prevalenti sulle recidive, l'esclusione delle recidive.

Deve premettersi che le risultanze processuali imporrebbero la condanna di tutti gli imputati per il delitto che viene loro contestato in concorso.

Univoci in tal senso gli accertamenti di P.G. che hanno portato al sequestro dell'ingente quantitativo di t.l.e. e all'arresto dei prevenuti, sorpresi a scaricare le stecche di sigarette dal veicolo con targa estera, dove erano state abilmente occultate, in un deposito di Teverola.

Gli arrestati, peraltro, in sede di udienza di convalida hanno concordemente ammesso i fatti, dichiarando di essere stati reclutati per lo scarico dietro compenso di poche centinaia di euro e di essersi prestati spinti dal bisogno, pur sapendo che i colli contenevano tabacchi di contrabbando.

Tanto premesso, nel presente giudizio rileva, ad avviso del giudice, la questione di costituzionalità dell'art. 291-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73 per contrasto con gli articoli 3 e 27, commi 1 e 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede, congiuntamente alla pena detentiva della reclusione da due a cinque anni, la pena proporzionale fissa della multa di 5 euro per grammo convenzionale di prodotto, come definito dall'art. 9 della legge 7 marzo 1985, n. 76, secondo cui un chilogrammo convenzionale di tabacchi lavorati corrisponde a mille sigarette.

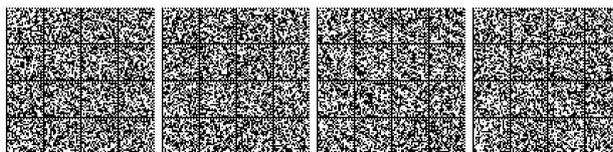
La Guardia di Finanza ha precisato, con apposita nota, che il quantitativo di prodotto sequestrato (Kg. 4.415,10) è da intendersi espresso in chilogrammi convenzionali. All'affermazione della penale responsabilità degli imputati, conseguirebbe, pertanto, accanto alla pena detentiva, modulabile tra il minimo di due e il massimo di cinque anni, una pena pecuniaria proporzionale fissa di euro 22.075.000 da ridurre, per il rito, ad euro 14.717.000. L'eventuale riconoscimento delle attenuanti generiche, ancorché prevalenti per i recidivi che non si trovano nelle condizioni soggettive di cui all'art. 99 comma IV c.p., l'eventuale esclusione della recidiva e l'applicazione del criterio «moderatore» di cui all'art. 133-bis c.p. consentirebbero, al più, la riduzione della multa ad euro 6.540.888,89, cifra che rimarrebbe, come è evidente, gravosa e sicuramente insuperabile a carico di imputati i quali risultano dagli atti per la maggior parte disoccupati o occupati in attività del tutto modeste e poco redditizie.

La questione appare altresì non manifestamente infondata.

Non si ignora che l'orientamento della Corte costituzionale è stato costante nel rigettare le eccezioni di incostituzionalità delle pene fisse e delle pene proporzionali fisse proposte sotto il profilo della personalità della responsabilità penale, del carattere rieducativo della pena e del principio di uguaglianza.

Tale orientamento trova nondimeno un significativo correttivo nella sentenza n. 50 del 1980, la quale, sul rilievo che l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti contribuisce a rendere quanto più possibile personale la responsabilità penale ai sensi dell'art. 27, primo comma della Costituzione e, nello stesso tempo, è strumento per finalizzare la pena all'emenda, nella prospettiva di cui all'art. 27, terzo comma della Costituzione, ha precisato che il dubbio di legittimità costituzionale della pena rigida può essere superato in concreto solo a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente «proporzionata» rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo stesso tipo di reato.

Del resto, come precisato in termini generali nella sentenza n. 81 del 2014, il trattamento sanzionatorio, rientrando nella «discrezionalità» del legislatore, è censurabile sul piano costituzionale solo ove trasmodi, appunto, nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio. Proprio in applicazione di tale ultimo principio, con la recente sentenza n. 236 del 2016 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27 Cost., dell'art. 567 secondo comma del codice penale (delitto di alterazione di stato di famiglia del neonato commesso mediante falso), nella parte in cui stabilisce la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque a un massimo di quindici anni anziché la pena edittale della reclusione da un minimo di tre a un massimo di dieci anni prevista per l'omologa violazione di cui al primo comma.



Non appare dirimente ai fini di sciogliere i dubbi di costituzionalità, l'ordinanza della Corte n. 475 del 22 novembre 2002, con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 291-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73, argomentandosi che «la graduabilità della pena detentiva comminata congiuntamente a quella pecuniaria, offrendo al giudice un consistente margine di adeguamento del trattamento sanzionatorio alle particolarità del caso concreto, anche in rapporto a parametri oggettivi e soggettivi diversi dalla semplice dimensione quantitativa dell'illecito esclude, difatti, che la pena edittale del reato in questione possa considerarsi fissa».

La pronuncia, infatti, non sembra tenere in debito conto che gli effetti «sproporzionati» di una pena pecuniaria esorbitante rispetto al fatto e alle condizioni economiche dell'autore non verrebbero meno neppure se la pena detentiva fosse ancorata ai minimi edittali.

Né sembra considerare l'ontologica diversità tra pene detentive e pene pecuniarie e il rilievo che il contenuto patrimoniale di queste ultime rende la loro funzione rieducativa innegabilmente diversa a seconda dei soggetti che ne sono destinatari.

Ebbene, l'art. 291-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73 è norma a condotta plurima (chiunque introduce, vende, trasporta, acquista o detiene), che punisce dunque, allo stesso modo, tipologie di comportamenti eterogenei, i quali, in concreto, possono essere dotati di diverso disvalore (altro è l'attività di «facchinaggio prezzolato», altro è il trasporto e la commercializzazione a scopo di lucro).

Cosicché, già sotto questo profilo la «rigidità» della pena pecuniaria pare stridere con il principio della personalità della responsabilità penale e della proporzione (articoli 3 e 27, comma 1 Cost.), non essendo la sanzione pecuniaria modulabile in ragione della condotta accertata, neppure, come si è detto, mercé il ricorso ai correttivi di cui agli articoli 62-bis e 133-bis del codice penale nella loro massima estensione.

Nel caso che ne occupa, in vero, pur a fronte della riduzione di cui all'art. 133-bis c.p., del riconoscimento delle attenuanti generiche e della diminuzione del rito, si dovrebbe comunque irrogare una pena di oltre sei milioni e mezzo di multa.

Il che è la riprova che il criterio calmierante di cui all'art. 133-bis c.p., previsto dal legislatore proprio in considerazione del fatto che, diversamente da quella detentiva, la pena pecuniaria ha un grado di afflittività differente a seconda di coloro cui viene applicata, è del tutto inefficace quando si sia al cospetto di una sanzione «proporzionale» per la quale non sia fissato un limite edittale massimo.

Ancora più evidente il contrasto con la funzione di emenda, che intanto può essere attuata in quanto il reo percepisce la pena come giusta e adeguata rispetto al disvalore del suo comportamento.

In questi termini la citata sentenza n. 236 del 2016: «la severa cornice edittale censurata... risulta, sul piano della ragionevolezza intrinseca, manifestamente sproporzionata al reale disvalore della condotta punita, ledendo congiuntamente il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso (art. 3 Cost.), e quello della finalità rieducativa della pena (art. 27 Cost.)... L'eccessiva severità della sanzione... può ingenerare nel condannato la convinzione, ostativa a un efficace processo rieducativo, di essere vittima di un ingiusto sopruso... ».

Una pena esorbitante rispetto al fatto e, per di più, ragionevolmente inesigibile, confligge dunque con i principi generali che sorreggono il trattamento punitivo, come delineato dall'art. 27, comma 3 Cost.

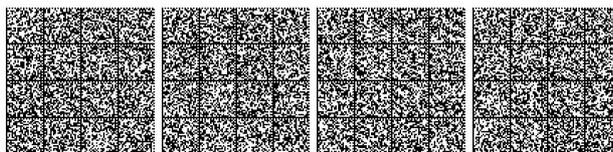
Nell'ipotesi in esame, invero, mancherebbe nei condannati qualsivoglia percezione della proporzione e della giustizia del trattamento punitivo, straordinariamente severo, vuoi in ragione della loro oggettiva condizione economica, vuoi in rapporto all'entità dei comportamenti che vengono loro addebitati e dai quali ciascuno avrebbe lucrato poche centinaia di euro.

La natura fiscale della violazione contestata (sottrazione del prodotto al pagamento dei diritti di confine) non giustifica, sul piano costituzionale, la parametrizzazione della multa al quantitativo di prodotto, nella misura straordinariamente elevata di cinque euro a sigaretta, come risultante dal rinvio alla norma extrapenale della legge 7 marzo 1985, n. 76.

Basti pensare che per il delitto di detenzione, commercio e trasporto di droghe cosiddette pesanti, rispetto al quale assume rilievo il divieto assoluto di commerciabilità, non previsto invece per il t.l.e., la multa, pur elevata, viene invece modulata secondo una forbice che prevede un minimo di ventiseimila e un massimo di duecentosessantamila euro.

L'art. 291-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73 punisce, invece, una condotta di contrabbando, con una sanzione del tutto eccentrica rispetto al sistema, siccome disancorata dall'entità dell'imposta evasa e modulata sul quantitativo di prodotto.

Una scelta che non trova riscontro in alcuna fattispecie analoga o assimilabile e che determina ricadute sanzionatorie del tutto ingiustificate.



Invero, in materia di «contrabbando», la pena viene sempre calcolata in rapporto proporzionale ai diritti di confine dovuti, stabilendosi un minimo e un massimo, di regola tra il doppio e il decuplo, ed eventualmente fissandosi una soglia al di sotto della quale non si può scendere (vedi gli articoli da 282 a 291 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73 nel testo precedente alla depenalizzazione e gli articoli 40 e 43 del decreto legislativo n. 504/95).

Il diverso e incomparabilmente più severo trattamento sanzionatorio quando la merce sottratta al pagamento dei diritti di confine è il t.l.e. non pare rispondere a criteri di intrinseca ragionevolezza, ove si consideri, peraltro, che, accanto alla multa viene prevista la pena della reclusione fino a un massimo di cinque anni, il che già soddisfa una esigenza di maggior rigore rispetto alle ipotesi sopra menzionate.

Si è dunque al cospetto di una ingiustificabile incongruenza che può essere emendata con riferimento alle grandezze dettate per le analoghe fattispecie di contrabbando, le quali tutelano il medesimo interesse giuridico.

Si tratta invero di punti di riferimento già rinvenibili nel sistema legislativo e la cui applicazione consente di eliminare la denunciata incongruenza senza invadere il campo della dosimetria sanzionatoria propria del legislatore (sul punto ancora la sentenza n. 236 del 2016).

P. Q. M.

Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli Nord;

Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 291-bis, decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73 nella parte in cui prevede la pena pecuniaria di cinque euro di multa per ogni grammo convenzionale di prodotto, come definito dall'art. 9 della legge 7 marzo 1985, n. 76 per contrasto con gli articoli 3 e 27, commi 1 e 3 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della Cancelleria, l'ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

L'ordinanza viene comunicata agli imputati, ai loro difensori e al Pubblico Ministero mediante lettura in udienza.

Aversa, 8 febbraio 2017

Il Giudice dell'udienza preliminare: TERZI

17C00188

N. 125

*Ordinanza del 21 aprile 2017 del Tribunale di Perugia nel procedimento civile
promosso da Alunni Fabrizio e altri contro Provincia di Perugia*

Impiego pubblico - Adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto - Invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile a fini pensionistici.

– Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 26, comma 19.

TRIBUNALE DI PERUGIA

SEZIONE LAVORO

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 1503/2016 promossa da: Fabrizio Alunni - Roberto Ciubini - Giorgio Giovagnoni - Valerio Mosconi - Sauro Roscini (avv.ti Antonio Fiamingo e Gianluca Perichizzi) ricorrenti contro Provincia di Perugia (avv.ti Isabella Sorbini e Chiara Perdichini) convenuta il giudice dott. Giampaolo Cervelli, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 21 aprile 2017, ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

I ricorrenti in epigrafe hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Perugia in funzione di giudice del lavoro la Provincia di Perugia al fine di sentire accogliere, nei confronti dell'ente convenuto, le seguenti conclusioni «in via principale, accertare e dichiarare, anche solo in via incidentale, il mancato rispetto, nel Comparto di riferimento, dei principi della c.d. invarianza di retribuzione complessiva nella e della c.d. parità di trattamento contrattuale dei rapporti di lavoro quali sanciti dal quadro normo-contrattuale di cui al presente atto (*in primis*, rispettivamente, dall'art. 26, comma 19, legge n. 448/1998 e ss. e dall'art. 49, comma 2, decreto legislativo n. 29/1993 ss.mm.ii. quale richiamato dall'art. 1, comma 4 DPCM 20 dicembre 1999); accertare e dichiarare, pertanto, l'illegittimità della trattenuta del 2,50% della retribuzione lorda mensile effettuata a carico dei ricorrenti, tutti *ab initio* in regime di TFR, anche per violazione del disposto di cui all'art. 45, decreto legislativo n. 165/2001 (in nessun caso possono essere stabiliti trattamenti inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi), accertando anche solo incidentalmente che il monte di detto abbattimento è rimasto allocato e nella disponibilità materiale della controparte datoriale; accogliere l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 3 del DPCM 20 dicembre 1999 nella parte in cui prevede la riduzione della retribuzione lorda in misura pari al contributo soppresso e successive statuizioni conseguenti, oltre che dell'art. 1, comma 4 del DPCM 20 dicembre 1999 nella parte in cui prevede l'applicazione dei commi 2 e 3 della medesima norma soltanto ai dipendenti assunti dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto (*recte*, dal 1° gennaio 2001), per violazione dell'art. 3 Cost. (nella triplice prospettiva per cui la disciplina dell'art. 2120 del codice civile viene a incidere, a parità di retribuzione, in misura deteriore sui dipendenti pubblici in regime TFR rispetto ai loro colleghi in regime di TES, oltre che rispetto ai dipendenti privati nei cui confronti non è prevista rivalsa alcuna da parte del datore di lavoro, oltre a creare disparità di trattamento tra i dipendenti pubblici che si trovino in regime TFR per opzione e quanti *ab initio* del proprio rapporto, atteso che soltanto i primi beneficiano del conferimento in previdenza complementare dell'1,5% della trattenuta / ritenuta del 2,5% e quindi della conseguente migliore sorte in termini di adeguamento al costo della vita) e/o dell'art. 36 Cost. (nella prospettiva che il protrarsi del prelievo sulla retribuzione dei dipendenti pubblici in regime TFR determina un'illegittima e irragionevole riduzione della retribuzione percepita mensilmente, considerata sia in sé e per sé sia in rapporto ai loro colleghi pubblici in regime TFS) per tutte le ragioni esposte nella parte motiva del presente ricorso e, per conseguenza, sospendere il presente giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953; in ogni caso, condannare la Provincia di Perugia, in persona del Presidente *pro tempore*, a cessare la trattenuta del 2,50% della retribuzione lorda mensile a carico di ciascuno dei ricorrenti; condannare, sempre in ogni caso la Provincia di Perugia, in persona del Presidente *pro tempore*, a restituire quanto indebitamente decurtato ai ricorrenti per il superiore titolo, a ritroso entro la soglia massima degli ultimi n. 5 (cinque) anni antecedenti al deposito del presente ricorso, nonché da quest'ultima data sino alla pubblicazione della auspicata sentenza di accoglimento, con quantificazione in separata sede.

Hanno sostenuto che il d.p.c.m. del 20 dicembre del 1999 il quale ha previsto la riduzione della retribuzione lorda ad essi spettante in misura pari al 2,5% dell'80% della retribuzione medesima, in misura pari, cioè, al contributo destinato al finanziamento del trattamento di fine servizio non potrebbe trovare applicazione nei loro confronti in quanto destinato ai dipendenti pubblici in regime di TFR optanti per la previdenza complementare. In subordine hanno evidenziato profili di illegittimità costituzionale del d.p.c.m. in questione ex articoli 3 e 36 Cost., traendo argomenti anche dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 223 del 2012 la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 78/2010.

Si è costituita la Provincia di Perugia contestando in fatto e diritto il ricorso di cui ha chiesto il rigetto ed esponendo che essa ha rispettato le disposizioni di cui al d.p.c.m. del 20 dicembre del 1999 e chiedendo, in caso di accoglimento della domanda, la restituzione degli importi da essa versati all'Inps. Ha, inoltre, osservato che Roscini Sauro, essendo in regime di TFS non ha titolo a pretendere alcunché sulla base dei motivi di cui al ricorso introduttivo.

1) Il quadro normativo

L'art. 2, commi 5-7 della legge n. 335 del 1995 prevede «5. Per i lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto.

6. La contrattazione collettiva nazionale in conformità alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, definisce, nell'ambito dei singoli comparti, entro il 30 novembre 1995, le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 5, con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale di cui al medesimo comma, anche ai fini di cui all'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 e successive modificazioni ed integrazioni, disciplinante le



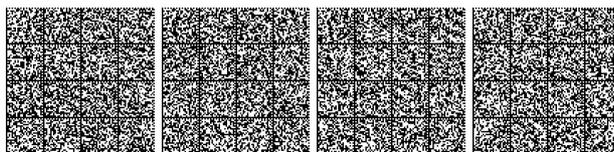
forme pensionistiche complementari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro trenta giorni si provvede a dettare norme di esecuzione di quanto definito ai sensi del primo periodo del presente comma.

7. La contrattazione collettiva nazionale, nell'ambito dei singoli comparti, definisce, altresì, ai sensi del comma 6, le modalità per l'applicazione, nei confronti dei lavoratori già occupati alla data del 31 dicembre 1995, della disciplina in materia di trattamento di fine rapporto. Trova applicazione quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 in materia di disposizioni di esecuzione.

L'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998 ha ulteriormente previsto, con norma di interpretazione autentica che «Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 2, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si provvede, ai sensi dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, a disciplinare l'accantonamento, la rivalutazione e la gestione dell'1,5 per cento dell'aliquota contributiva relativa all'indennità di fine servizio prevista dalle gestioni previdenziali di appartenenza da destinare alla previdenza complementare del personale che opta per la trasformazione dell'indennità di fine servizio in trattamento di fine rapporto, nonché i criteri per l'attribuzione ai fondi della somma di cui al comma 18. Con il medesimo decreto si provvederà a definire, ferma restando l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto, le modalità per l'erogazione del trattamento di fine rapporto per i periodi di lavoro prestato a tempo determinato nonché quelle necessarie per rendere operativo il passaggio al nuovo sistema del personale di cui al comma 5 dell'art. 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335.

In conformità con quanto previsto dall'art. 26, comma 19 della legge n. 448/98, con specifico riguardo al vincolo dell'invarianza della retribuzione netta, le parti collettive, con accordo tra l'ARAN e le OO.SS. del 29 luglio 1999, hanno convenuto quanto segue: «1. A decorrere dalla data di esercizio dell'opzione prevista dall'art. 59, comma 56 della legge n. 449/1997, ai dipendenti che transiteranno per effetto della medesima opzione dal pregresso regime di trattamento di fine servizio al regime del TFR, non si applica il contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della base retributiva previsto dall'art. 11 della legge n. 152/1968 e dall'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. La soppressione del contributo non determina effetti sulla retribuzione imponibile ai fini fiscali. 2. Per assicurare l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998 nei confronti dei lavoratori cui si applica il disposto del comma 1, la retribuzione lorda viene ridotta in misura pari all'ammontare del contributo soppresso e contestualmente viene stabilito un recupero in misura pari alla riduzione attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul TFR, ad ogni fine contrattuale e agli effetti della determinazione della massa salariale per i contratti collettivi. 3. La medesima disciplina di cui ai commi 1 e 2 si applica nei confronti dei dipendenti assunti successivamente alla data di entrata in vigore del DPCM di cui all'art. 2, comma 1.

Occorre, al riguardo, ricordare che l'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973, con riferimento agli impiegati civili e militari dello Stato, prevede che «L'Amministrazione cui l'iscritto appartiene versa al Fondo di previdenza e credito un contributo previdenziale obbligatorio in misura pari al 7,10 per cento della base contributiva indicata nell'art. 38; il contributo è elevato al 7,60 per cento dal 1° gennaio 1976 e all'8,10 per cento dal 1° gennaio 1978; ciascuna amministrazione si rivale a carico del dipendente iscritto in misura pari al 2,50 per cento della base contributiva predetta. L'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica cit. definisce la base contributiva, sulla quale è applicato il contributo di cui all'art. 37 come composta dall'80% dello stipendio, paga o retribuzione annui, considerati al lordo, di cui alle leggi concernenti il trattamento economico del personale iscritto al Fondo, oltre ad una serie di indennità ed assegni specificamente individuati. L'art. 11 della legge n. 152 del 1968 prevede, ai fini del conseguimento dell'indennità premio di servizio in favore degli impiegati degli enti locali prevede che «il contributo dovuto per ogni iscritto ai fini del trattamento di previdenza è stabilito, a decorrere dal 1° marzo 1966, nella misura del 5,00 per cento della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1968 nella misura del 5,50% per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1970 nella misura del 5,85 per cento. A decorrere dal 1° gennaio 1972 l'aliquota contributiva è stabilita nella misura definitiva del 6,10 per cento. Il contributo è così ripartito tra enti e iscritti: dal 1° marzo 1966 a carico dell'ente 2,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,40 per cento; in totale 5 per cento dal 1° gennaio 1968 a carico dell'ente 3,00 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,50 per cento; dal 1° gennaio 1970 in poi a carico dell'ente 3,35 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,85 per cento; dal 1° gennaio 1972 in poi a carico dell'ente 3,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 6,10 per cento... La retribuzione contributiva è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso. Il valore degli assegni in natura da computarsi per dodici mensilità, quando non risulti stabilito da esplicite norme, è determinato dal prefetto, sentiti gli enti interessati.



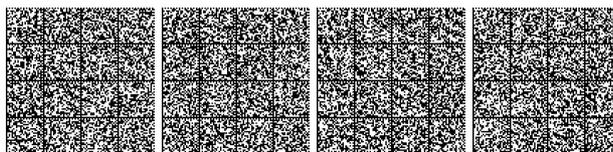
Secondo quanto previsto dalla seconda parte del comma 6 dell'art. 2 della legge n. 335 del 1995 ed in conformità con quanto stabilito con il richiamato accordo del 29 luglio del 1999, l'art. 1 del DPCM del 20 dicembre 1999 ha previsto «2. A decorrere dalla data dell'opzione prevista dall'art. 59, comma 56, della legge n. 449 del 1997 ai dipendenti che transiteranno dal pregresso regime di trattamento di fine servizio, comunque denominato, al regime di trattamento di fine rapporto non si applica il contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5 per cento della base retributiva previsto dall'art. 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152, e dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. La soppressione del contributo non determina effetti sulla retribuzione imponibile ai fini fiscali. 3. Per assicurare l'invarianza della retribuzione netta complessiva e di quella utile ai fini previdenziali dei dipendenti nei confronti dei quali si applica quanto disposto dal comma 2, la retribuzione lorda viene ridotta in misura pari al contributo previdenziale obbligatorio soppresso e contestualmente viene stabilito un recupero in misura pari alla riduzione attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul trattamento di fine rapporto, ad ogni fine contrattuale nonché per la determinazione della massa salariale per i contratti collettivi nazionali. 4. Per garantire la parità di trattamento contrattuale dei rapporti di lavoro, prevista dall'art. 49, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, ai dipendenti assunti dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto, sia applica la disciplina prevista dai commi 2 e 3».

La normativa richiamata, di fronte negoziale e il d.p.c.m. del 20 dicembre del 1999 hanno, dunque, previsto in modo non equivoco, a svantaggio degli impiegati dello Stato e degli Enti locali in regime di TFR, una riduzione della retribuzione che sarebbe altrimenti loro spettata con riferimento alle mansioni disimpegnate ed avuto riguardo ai trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva applicata - e quale spettante ai dipendenti statali in regime di indennità di buonuscita (da qui in avanti per semplicità IBU) ed ai dipendenti degli enti locali e del SSN in regime di trattamento di fine servizio (di qui in avanti per semplicità TFS) pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 (che costituiva oggetto della rivalsa a carico del dipendente pubblico in regime di IBU in relazione al contributo previdenziale di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 per il finanziamento del trattamento di fine servizio), o pari al contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 (che costituiva oggetto del contributo a carico del dipendente in regime di TFS) al fine di garantire l'invarianza della retribuzione netta. Tale riduzione della retribuzione ha, in concreto, riguardato sia il personale assunto dopo l'entrata in vigore del d.p.c.m. - *cf.* il comma 4 - sia il personale assunto prima, che effettui l'opzione - *cf.* il comma 2 - con la precisione che, a fini previdenziali e per il computo del trattamento di fine rapporto, la retribuzione base per il calcolo viene incrementata di un importo corrispondente alla riduzione della retribuzione. L'incremento cui si riferisce il medesimo comma 3, riguarda la base di computo del trattamento di fine rapporto e la base retributiva su cui sarà applicata l'aliquota di computo per la determinazione del montante contributivo per il calcolo della pensione; si tratta, cioè, di incrementi figurativi la cui effettività potrà essere valutata solo al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

II) Sulla rilevanza della questione di costituzionalità nel giudizio *a quo*

Quello di cui al punto I essendo il quadro delle norme di fonte primaria, negoziale e regolamentare pertinenti per la decisione della controversia, ad avviso di questo giudice, la domanda proposta dalle parti ricorrenti dovrebbe essere respinta in quanto non vi è dubbio che essi, in quanto pubblici dipendenti assunti dopo il 31 dicembre 2000 e, quindi, *ex lege* in regime di TFR, NON avrebbero titolo ad esigere la restituzione di una somma pari al 2,5% della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 (che costituiva e costituisce oggetto del contributo a carico del dipendente in regime di TFS) essendo positivamente prevista, a loro svantaggio, una riduzione della retribuzione di pari importo dal d.p.c.m. richiamato. Ad avviso di questo giudice, inoltre, il contenuto del d.p.c.m. in questione così come il conforme contenuto dell'accordo collettivo del 29 luglio del 1999 non avrebbero potuto essere diversi in considerazione del non equivoco tenore letterale dell'art. 26, comma 19 della legge n. 448/98 il quale, nel delegare al d.p.c.m. la ridefinizione della base retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici dello Stato e degli enti locali passati in regime di TFR, ha chiaramente stabilito, imponendolo alle fonti secondarie, il principio dell'invarianza della retribuzione netta. Ora è evidente, ad avviso di questo giudice, che, al fine di garantire l'invarianza della retribuzione netta con riferimento a lavoratori pubblici dipendenti non più soggetti al prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o a quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, non vi era alcuna soluzione alternativa se non quella di stabilire una equivalente riduzione della retribuzione lorda. Così facendo, tuttavia, il Legislatore, ad avviso di questo giudice, ha violato irragionevolmente i principi di cui agli articoli 3 Cost. e 36 Cost. (su cui si argomenterà nella parte motivazionale relativa alla presente ordinanza di rimessione).

Sempre in punto di rilevanza nel giudizio *a quo*, deve considerarsi che, laddove non vi fosse alcun vincolo di fonte legislativa relativamente all'invarianza della retribuzione netta, questo giudice riterrebbe le norme di cui all'accordo collettivo del 29 luglio del 1999 e di cui al d.p.c.m., che hanno stabilito, a svantaggio dei dipendenti in regime di TFR,



una riduzione della retribuzione lorda di importo pari al prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o di quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, illegittime per eccesso di delega e per violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 36 Cost. e 3 Cost. In tale prospettiva, la normativa in questione avrebbe potuto essere incidentalmente dichiarata illegittima e disapplicata *in parte qua* con accoglimento della domanda proposta (con esclusione del dipendente Roscini Sauro tutt'ora in regime di TFS). Tale dichiarazione incidentale d'illegittimità delle fonti secondarie è però preclusa dall'essere, le medesime, attuative del criterio di delega dell'invarianza della retribuzione netta di cui all'art. 26, comma 19 della legge n. 448/98.

III) Sui motivi della presente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19 della legge n. 448/98, nella parte in cui, demandando a un d.p.c.m. la definizione della struttura retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici in regime di TFR, ha imposto il vincolo dell'invarianza della retribuzione netta nonostante la cessazione del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e di quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 - normativa non conforme ai principi di cui all'art. 3 Cost. e di cui all'art. 36 Cost.

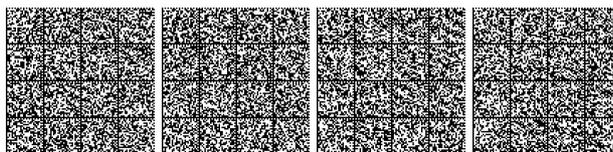
Come evidenziato nella ricostruzione del quadro normativo i dipendenti pubblici che, così come i ricorrenti, sono stati assunti dopo l'entrata in vigore del d.p.c.m. del 20 dicembre del 1999 così come i dipendenti pubblici che abbiano esercitato l'opzione per il passaggio dal regime dell'IBU o del TFS a quello del TFR subiscono, per effetto delle norme del citato d.p.c.m. e delle conformi norme dell'accordo collettivo del 29 luglio del 1999, una riduzione della retribuzione loro astrattamente spettante pari all'importo del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o pari all'importo del contributo ex art. 11 della legge n. 152 del 1968 a carico dei dipendenti pubblici rimasti in regime di IBU o di TFS. Tale assetto normativo è stato motivato con l'esigenza di garantire l'invarianza della retribuzione netta così come previsto dall'art. 26, comma 19 della legge n. 448 del 1998.

Ad avviso di questo giudice, si tratta, tuttavia, di un assetto normativo che contrasta con i parametri di legittimità costituzionale di cui all'art. 3 Cost. e di cui all'art. 36 Cost.

Quanto all'art. 3 Cost., deve considerarsi che la retribuzione dei lavoratori non può essere considerata quella netta effettivamente ricevuta in pagamento essendo, tale retribuzione effettiva, la risultante di una serie di trattenute di natura fiscale e contributiva operate sul trattamento ipoteticamente spettante, trattenute che, a loro volta, sono correlate a specifici obblighi che gravano su tutti o soltanto parte dei lavoratori dipendenti (pubblici o privati). È, dunque, la retribuzione lorda e non quella effettivamente ricevuta in pagamento dal lavoratore che costituisce il corretto punto di partenza per verificare se vi sia o meno la parità dei trattamenti retributivi tra lavoratori che svolgano analoghe mansioni. Tale essendo il corretto inquadramento della questione, ad avviso di questo giudice, nel caso di specie, sussiste una evidente ed ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti dello Stato e degli enti locali in regime di IBU o TFS ed i dipendenti delle medesime amministrazioni in regime di TFR in quanto ai primi è riconosciuto un trattamento retributivo più elevato rispetto ai secondi. Più precisamente ai primi è riconosciuto un trattamento più alto di una somma pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o pari all'ammontare del contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968.

D'altronde la più elevata retribuzione netta che i lavoratori dipendenti in regime di TFR avrebbero ricevuto in pagamento ove non fosse stata disposta (ad avviso di questo giudice irragionevolmente) la riduzione della loro retribuzione lorda avrebbe costituito la logica conseguenza dell'inesistenza di alcun obbligo di contribuire al finanziamento dell'indennità di buonuscita o del trattamento di fine servizio ad essi non spettante. Va, peraltro, ulteriormente sottolineato che la previsione di una specifica facoltà di opzione, per i dipendenti rimasti sotto il regime dell'IBU o del TFS, per il passaggio al regime del TFR sterilizzava, a monte, ogni possibile doglianza, da parte di questi, in ordine ad (inesistenti) disparità di trattamento a favore dei dipendenti passati *ex lege* al regime del TFR.

Quanto alla violazione dell'art. 36 Cost., occorre ricordare che tale norma è posta a presidio della proporzionalità e sufficienza dei trattamenti retributivi dei lavoratori in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato. Ebbene, ad avviso di questo giudice, la riduzione dei trattamenti retributivi dei dipendenti in regime di TFR di una somma pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973, o di una somma pari al contributo previdenziale di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, collocando la retribuzione di tale categoria di dipendenti pubblici al di sotto della soglia della retribuzione tabellare prevista dalla contrattazione collettiva con riferimento a determinate tipologie di prestazioni lavorative ha determinato una violazione dell'art. 36 Cost. comportando, per i dipendenti in regime di TFR, il riconoscimento di trattamenti retributivi inferiori rispetto a quelli minimi previsti dalle parti collettive.



La presente ordinanza di rimessione trae, peraltro, ulteriori motivi di supporto dalla pronuncia di incostituzionalità dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost. contenuta nella sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012. La norma di cui all'art. 12, comma 10 del decreto-legge n. 78 del 2010 prevedeva, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, che, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ancora in regime di TFS, il computo dei predetti trattamenti di fine servizio si effettuasse secondo le regole di cui al citato articolo 2120 del codice civile. Tale norma è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non escludeva, carico di detti dipendenti, la rivalsa di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973. Nella motivazione, la Consulta ebbe a precisare che «la disposizione censurata, a fronte dell'estensione del regime di cui all'art. 2120 del codice civile (ai fini del computo dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1° gennaio 2011, determina irragionevolmente l'applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. Nel consentire allo Stato una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato e perché - a parità di retribuzione - determina un ingiustificato trattamento deteriore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro, la disposizione impugnata viola per ciò stesso gli articoli 3 e 36 della Costituzione». Ora, al di là della qualificazione normativa della diminuzione patrimoniale imposta al dipendente pubblico (come derivante dalla conservazione della trattenuta a titolo di rivalsa o contributivo o come conseguente da un abbattimento della retribuzione lorda di pari importo), la Corte Costituzionale ebbe a precisare che il passaggio dei dipendenti dal regime dell'IBU o di TFS al regime del TFR sarebbe stato legittimo solo a condizione di riconoscere ad essi l'intera retribuzione lorda prevista dalla contrattazione collettiva escludendo al contempo la trattenuta a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 in quanto, in mancanza, si sarebbe realizzata una violazione degli articoli 3 e 36 Cost. Tanto evidenziato, pur nella consapevolezza del fatto che la pronuncia in questione è stata resa con riferimento ad una norma distinta, non può ignorarsi il fatto che la fattispecie scrutinata dalla Consulta, in concreto, coincide con quella dei lavoratori dipendenti pubblici passati *ex lege* o in virtù di opzione, al regime del TFR, in base al d.p.c.m. del 20 dicembre del 1999.

Ne discende il convincimento, alla luce di quanto sin ora esposto, che l'imposizione del vincolo dell'invarianza della retribuzione netta ai dipendenti pubblici passati al regime del TFR dal precedente regime dell'IBU o del TFS ad opera dell'art. 26, comma 19 della legge n. 448/98, comportando, stante l'imposizione del risultato, da fatto, la conservazione della trattenuta a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e quella a titolo di sostituto di imposta, per il contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 19698, pur in mancanza del conseguente beneficio previdenziale, abbia violato gli articoli 3 e 36 Cost.

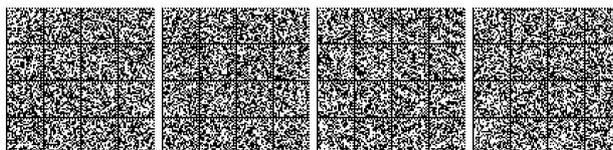
P. Q. M.

Il Tribunale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23, comma 3 della legge n. 87/1953, dispone la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte Costituzionale affinché valuti se sia costituzionalmente legittimo, con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3 e 36 Cost., l'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998 nella parte in cui, demandando a un d.p.c.m. la definizione della struttura retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici passati, ex lege, dal precedente regime del TFS o dell'IBU al regime del TFR, ha imposto il vincolo dell'invarianza della retribuzione netta nonostante la cessazione del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e nonostante la cessazione dell'obbligo contributivo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 19698. Ordina che a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata, alle parti in causa, nonché al presidente del Consiglio dei ministri. Dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai presidenti delle due Camere del Parlamento. Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte Costituzionale.

Perugia, 21 aprile 2017

Il Giudice: CERVELLI

17C00189



N. 126

Ordinanza del 21 aprile 2017 del Tribunale di Perugia nel procedimento civile promosso da Caiello Giancarlo e altri contro Arpa Umbria e Inps

Impiego pubblico - Adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto - Invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile a fini pensionistici.
– Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 26, comma 19.

TRIBUNALE DI PERUGIA

SEZIONE LAVORO

Nella causa civile iscritta al r.g. n. 1113/2016 promossa da: Giancarlo Caiello, Cristina Marinello, Annarita Petrini, Lucia Selvaggio, Aila Stentella (avvocati Antonio Fiamingo e Gianluca Perdichizzi) - ricorrenti;

Contro A.R.P.A. Umbria (avv. Donato Antonucci) - convenuto;

Nei confronti di I.N.P.S. (avvocati M. Arlotta, R. Annovazzi e R. Lini) terzo chiamato;

Il Giudice dott. Giampaolo Cervelli, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 21 aprile 2017, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998.

Il giudizio a quo

I ricorrenti in epigrafe hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Perugia in funzione di giudice del lavoro A.r.p.a. Umbria al fine di sentire accogliere, nei confronti dell'ente convenuto, le seguenti conclusioni: «in via principale, accertare e dichiarare, anche solo in via incidentale, il mancato rispetto, nel Comparto di riferimento, dei principi della c.d. invarianza di retribuzione complessiva netta e della c.d. parità di trattamento contrattuale dei rapporti di lavoro quali sanciti dal quadro normo-contrattuale di cui al presente atto (*in primis*, rispettivamente, dall'art. 26, comma 19, legge n. 448/1998 e ss. e dall'art. 49, comma 2, decreto legislativo n. 29/1993 ss.mm.ii. quale richiamato dall'art. 1, comma 4, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999); accertare e dichiarare, pertanto, l'illegittimità della trattenuta del 2,50% della retribuzione lorda mensile effettuata a carico dei ricorrenti, tutti *ab initio* regime di TFR, anche per violazione del disposto di cui all'art. 45, decreto legislativo n. 165/2001 (in nessun caso possono essere stabiliti trattamenti inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi), accertando anche solo incidentalmente che il monte di detto abbattimento è rimasto allocato e nella disponibilità materiale della controparte datoriale; — accogliere l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 3, del DPCM 20 dicembre 1999 nella parte in cui prevede la riduzione della retribuzione lorda in misura pari al contributo soppresso e successive, statuizioni conseguenti, oltre che dell'art. 1, comma 4, del DPCM 20 dicembre 1999 nella parte in cui prevede l'applicazione del citato comma 3 ai dipendenti assunti dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto (*recte*, dal 1° gennaio 2001), per violazione dell'art. 3 Cost. (nella prospettiva per cui la disciplina dell'art. 2120 de codice civile viene a incidere, a parità di retribuzione, in misura deteriore sui dipendenti pubblici in regime TFR rispetto ai loro colleghi in regime di TFS, oltre che rispetto ai dipendenti privati nei cui confronti non è prevista rivalsa alcuna da parte del datore di lavoro) e/o dell'art. 36 Cost. (nella prospettiva che il protrarsi del prelievo sulla retribuzione dei dipendenti pubblici in regime TFR determina un'illegittima e irragionevole riduzione della retribuzione percepita mensilmente, considerata sia in sé e per sé sia in rapporto ai loro colleghi pubblici in regime TFS) per tutte le ragioni esposte nella parte motiva del presente ricorso e, per conseguenza, sospendere il presente giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953; — in ogni caso, condannare Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente dell'Umbria, in persona del direttore generale *pro tempore*, a cessare la trattenuta del 2,50% della retribuzione lorda mensile a carico di ciascuno dei ricorrenti; — condannare, sempre in ogni caso, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente dell'Umbria, in persona del Direttore Generale *pro tempore*, a restituire quanto indebitamente decurtato ai ricorrenti per il superiore titolo, a ritroso entro la soglia massima degli ultimi n. 5 (cinque) anni antecedenti al deposito del presente ricorso, nonché da quest'ultima data sino alla pubblicazione della auspicata sentenza di accoglimento, con quantificazione in separata sede.



Hanno sostenuto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 il quale ha previsto la riduzione della retribuzione lorda ad essi spettante in misura pari al 2,5% dell'80% della retribuzione medesima, in misura pari, cioè, al contributo destinato al finanziamento del trattamento di fine servizio non potrebbe trovare applicazione nei loro confronti in quanto destinato ai dipendenti pubblici in regime di TFR optanti per la previdenza complementare. In subordine hanno evidenziato profili di illegittimità costituzionale del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione ex articoli 3 e 36 Cost., traendo argomenti anche dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 223 del 2012 la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 78/2010.

Si è costituita l'A.r.p.a. contestando in fatto e diritto il ricorso di cui ha chiesto il rigetto ed esponendo che essa ha rispettato le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 e chiedendo, in caso di accoglimento della domanda, la restituzione degli importi da essa versati all'Inps.

I) *Il quadro normativo*

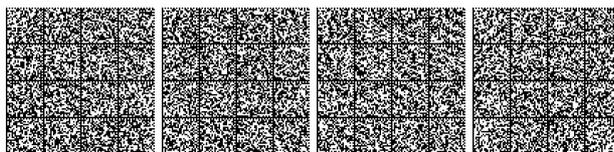
L'art. 2, commi 5 - 7, della legge n. 335 del 1995 prevede «5. Per i lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto.

6. La contrattazione collettiva nazionale in conformità alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, definisce, nell'ambito dei singoli comparti, entro il 30 novembre 1995, le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 5, con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale di cui al medesimo comma, anche ai fini di cui all'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 e successive modificazioni ed integrazioni, disciplinante le forme pensionistiche complementari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro trenta giorni si provvede a dettare norme di esecuzione di quanto definito ai sensi del primo periodo del presente comma.

7. La contrattazione collettiva nazionale, nell'ambito dei singoli comparti, definisce, altresì, ai sensi del comma 6, le modalità per l'applicazione, nei confronti dei lavoratori già occupati alla data del 31 dicembre 1995, della disciplina in materia di trattamento di fine rapporto. Trova applicazione quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 in materia di disposizioni di esecuzione».

L'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998 ha ulteriormente previsto, con norma di interpretazione autentica che «con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 2, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si provvede, ai sensi dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, a disciplinare l'accantonamento, la rivalutazione e la gestione dell'1,5 per cento dell'aliquota contributiva relativa all'indennità di fine servizio prevista dalle gestioni previdenziali di appartenenza da destinare alla previdenza complementare del personale che opta per la trasformazione dell'indennità di fine servizio in trattamento di fine rapporto, nonché i criteri per l'attribuzione ai fondi della somma di cui al comma 18. Con il medesimo decreto si provvederà a definire, ferma restando l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto, le modalità per l'erogazione del trattamento di fine rapporto per i periodi di lavoro prestato a tempo determinato nonché quelle necessarie per rendere operativo il passaggio al nuovo sistema del personale di cui al comma 5, dall'art. 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335».

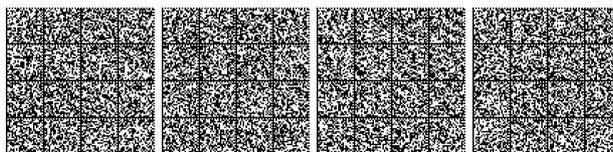
In conformità con quanto previsto dall'art. 26, comma 19 della legge n. 448/98, con specifico riguardo al vincolo dell'invarianza della retribuzione netta, le parti collettive, con accordo tra l'ARAN e le OO.SS. del 29 luglio 1999, hanno convenuto quanto segue «1. A decorrere dalla data di esercizio dell'opzione prevista dall'art. 59, comma 56 della legge n. 449/1997, ai dipendenti che transiteranno per effetto della medesima opzione dal progresso regime di trattamento di fine servizio al regime del TFR, non si applica il contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della base retributiva previsto dall'art. 11, della legge n. 152/1968 e dall'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. La soppressione del contributo non determina effetti sulla retribuzione imponibile ai fini fiscali. 2. Per assicurare l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998 nei confronti dei lavoratori cui si applica il disposto del comma 1, la retribuzione lorda viene ridotta in misura pari all'ammontare del contributo soppresso e contestualmente viene stabilito un recupero in misura pari alla riduzione attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul TFR, ad ogni fine contrattuale e agli effetti della determinazione della massa salariale per i contratti collettivi. 3. La medesima disciplina di cui ai commi 1 e 2 si applica nei confronti dei dipendenti assunti successivamente alla data di entrata in vigore del DPCM di cui all'art. 2, comma 1».



Occorre, al riguardo, ricordare che l'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973, con riferimento agli impiegati civili e militari dello Stato, prevede che «L'Amministrazione cui l'iscritto appartiene versa al Fondo di previdenza e credito un contributo previdenziale obbligatorio in misura pari al 7,10 per cento della base contributiva indicata nell'art. 38; il contributo è elevato al 7,60 per cento dal 1° gennaio 1976 e all'8,10 per cento dal 1° gennaio 1978; ciascuna amministrazione si rivale a carico del dipendente iscritta in misura pari al 2,50 per cento della base contributiva predetta. L'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica cit. definisce la base contributiva, sulla quale è applicato il contributo di cui all'art. 37 come composta dall'80% dello stipendio, paga o retribuzione annui, considerati al lordo, di cui alle leggi concernenti il trattamento economico del personale iscritto al Fondo, oltre ad una serie di indennità ed assegni specificamente individuati. L'art. 11, della legge n. 152 del 1968 prevede, ai fini del conseguimento dell'indennità premio di servizio in favore degli impiegati degli enti locali prevede che «il contributo dovuto per ogni iscritto ai fini del trattamento di previdenza è stabilito, a decorrere dal 1° marzo 1966, nella misura del 5,00 per cento della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1968 nella misura del 5,50 per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1970 nella misura del 5,85 per cento. A decorrere dal 1° gennaio 1972 l'aliquota contributiva è stabilita nella misura definitiva del 6,10 per cento. Il contributo è così ripartito tra enti e iscritti: dal 1° marzo 1966 a carico dell'ente 2,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,40 per cento; in totale 5 per cento; dal 1° gennaio 1968 a carico dell'ente 3,00 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,50 per cento; dal 1° gennaio 1970 in poi a carico dell'ente 3,35 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,85 per cento; dal 1° gennaio 1972 in poi a carico dell'ente 3,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 6,10 per cento...La retribuzione contributiva è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso. Il valore degli assegni in natura da computarsi per dodici mensilità, quando non risulti stabilito da esplicite norme, è determinato dal prefetto, sentiti gli enti interessati.

Secondo quanto previsto dalla seconda parte del comma 6, dell'art. 2, della legge n. 335 del 1995 ed in conformità con quanto stabilito con il richiamato accordo del 29 luglio del 1999, l'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 1999 ha previsto «2. A decorrere dalla data dell'opzione prevista dall'art. 59, comma 56, della legge n. 449 del 1997 ai dipendenti che transiteranno dal pregresso regime di trattamento di fine servizio, comunque denominato, al regime di trattamento di fine rapporto non si applica il contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5 per cento della base retributiva previsto dall'art. 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152, e dall'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. La soppressione del contributo non determina effetti sulla retribuzione imponibile ai fini fiscali. 3. Per assicurare l'invarianza della retribuzione netta complessiva e di quella utile ai fini previdenziali dei dipendenti nei confronti dei quali si applica quanto disposto dal comma 2, la retribuzione lorda viene ridotta in misura pari al contributo previdenziale obbligatorio soppresso e contestualmente viene stabilito un recupero in misura pari alla riduzione attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul trattamento di fine rapporto, ad ogni fine contrattuale nonché per la determinazione della massa salariale per i contratti collettivi nazionali 4. Per garantire la parità di trattamento contrattuale dei rapporti di lavoro, prevista dall'art. 49, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, ai dipendenti assunti dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto, si applica la disciplina prevista dai commi 2 e 3».

La normativa richiamata, di fonte negoziale e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 hanno, dunque, previsto in modo non equivoco, a svantaggio degli impiegati dello Stato e degli Enti locali in regime di TFR, una riduzione della retribuzione che sarebbe altrimenti loro spettata con riferimento alle mansioni disimpegnate ed avuto riguardo ai trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva applicata — e quale spettante ai dipendenti statali in regime di indennità di buonuscita (da qui in avanti per semplicità *IBU*) ed ai dipendenti degli enti locali e del SSN in regime di trattamento di fine servizio (di qui in avanti per semplicità *TFS*) pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 (che costituiva oggetto della rivalsa a carico del dipendente pubblico in regime di *IBU* in relazione al contributo previdenziale di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 per il finanziamento del trattamento di fine servizio), o pari al contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 (che costituiva oggetto del contributo a carico del dipendente in regime di *TFS*) al fine di garantire l'invarianza della retribuzione netta. Tale riduzione della retribuzione ha, in concreto, riguardato sia il personale assunto dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — *cf.* il comma 4 — sia il personale assunto prima, che effettui l'opzione — *cf.* il comma 2 — con la precisazione che, a fini previdenziali e per il computo del trattamento di fine rapporto, la retribuzione base per il calcolo viene incrementata di un importo corrispondente alla riduzione della retribuzione. L'incremento cui si riferisce il medesimo comma 3, riguarda la base di computo del trattamento di fine rapporto e la base retributiva su cui sarà applicata l'aliquota di computo per la determinazione del montante contributivo per il calcolo della pensione; si tratta, cioè, di incrementi figurativi la cui effettività potrà essere valutata solo al momento della cessazione del rapporto di lavoro.



II) Sulla rilevanza della questione di costituzionalità nel giudizio *a quo*

Quello di cui al punto I essendo il quadro delle norme di fonte primaria, negoziale e regolamentare pertinenti per la decisione della controversia, ad avviso di questo giudice, la domanda proposta dalle parti ricorrenti dovrebbe essere respinta in quanto non vi è dubbio che essi, in quanto pubblici dipendenti assunti dopo il 31 dicembre 2000 e, quindi, *ex lege* in regime di TFR, non avrebbero titolo ad esigere la restituzione di una somma pari al 2,5% della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 (che costituiva e costituisce oggetto del contributo a carico del dipendente regime di TFS) essendo positivamente prevista, a loro svantaggio, una riduzione della retribuzione di pari importo dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri richiamato. Ad avviso di questo giudice, inoltre, il contenuto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione così come il conforme contenuto dell'accordo collettivo del 29 luglio del 1999 non avrebbero potuto essere diversi in considerazione del non equivoco tenore letterale dell'art. 26, comma 19, della legge n. 448/98 il quale, nel delegare al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la ridefinizione della base retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici dello Stato e degli Enti Locali passati in regime di TFR, ha chiaramente stabilito, imponendolo alle fonti secondarie, il principio dell'invarianza della retribuzione netta. Ora è evidente, ad avviso di questo giudice, che, al fine di garantire l'invarianza della retribuzione netta con riferimento a lavoratori pubblici dipendenti non più soggetti al prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o a quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, non vi era alcuna soluzione alternativa se non quella di stabilire una equivalente riduzione della retribuzione lorda. Così facendo, tuttavia, il Legislatore, ad avviso di questo giudice, ha violato irragionevolmente i principi di cui agli articoli 3 Cost. e 36 Cost. (su cui si argomenterà nella parte motivazionale relativa alla presente ordinanza di rimessione).

Sempre in punto di rilevanza nel giudizio *a quo*, deve considerarsi che, laddove non vi fosse alcun vincolo di fonte legislativa relativamente all'invarianza della retribuzione netta, questo giudice riterrebbe le norme di cui all'accordo collettivo del 29 luglio del 1999 e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che hanno stabilito, a svantaggio dei dipendenti in regime di TFR, una riduzione della retribuzione lorda di importo pari al prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o di quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, illegittime per eccesso di delega e per violazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 36 Cost. e 3 Cost. In tale prospettiva, la normativa in questione avrebbe potuto essere incidentalmente dichiarata illegittima e disapplicata *in parte qua* con accoglimento della domanda proposta dai ricorrenti. Tale dichiarazione incidentale d'illegittimità delle fonti secondarie è però preclusa dall'essere, le medesime, attuative del criterio di delega dell'invarianza della retribuzione netta di cui all'art. 26, comma 19 della legge n. 448/98.

III) *Sui motivi della presente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionalità dell'art. 26, comma 19, della legge n. 448/98, nella parte in cui, demandando a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione della struttura retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici in regime di TFR, ha imposto il vincolo dell'invarianza della retribuzione netta nonostante la cessazione del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e di quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 — normativa non conforme ai principi di cui all'art. 3 Cost. e di cui all'art. 36 Cost.*

Come evidenziato nella ricostruzione del quadro normativo i dipendenti pubblici che, così come i ricorrenti, sono stati assunti dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 così come i dipendenti pubblici che abbiano esercitato l'opzione per il passaggio dal regime dell'IBU o del TFS a quello del TFR subiscono, per effetto delle norme del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e delle conformi norme dell'accordo collettivo del 29 luglio del 1999, una riduzione della retribuzione loro astrattamente spettante pari all'importo del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o pari all'importo del contributo ex art. 11 della legge n. 152 del 1968 a carico dei dipendenti pubblici rimasti in regime di IBU o di TFS. Tale assetto normativo è stato motivato con l'esigenza, di garantire l'invarianza della retribuzione netta così come previsto dall'art. 26, comma 19 della legge n. 448 del 1998.

Ad avviso di questo giudice, si tratta, tuttavia, di un assetto normativo che contrasta con i parametri di legittimità costituzionale di cui all'art. 3 Cost. e di cui all'art. 36 Cost.

Quanto all'art. 3 Cost., deve considerarsi che la retribuzione dei lavoratori non può essere considerata quella netta effettivamente ricevuta in pagamento essendo, tale retribuzione effettiva, la risultante di una serie di trattenute di natura fiscale e contributiva operate sul trattamento ipoteticamente spettante, trattenute che, a loro volta, sono correlate a specifici obblighi che gravano su tutti o soltanto parte dei lavoratori dipendenti (pubblici o privati). È, dunque, la retribuzione lorda e non quella effettivamente ricevuta in pagamento dal lavoratore che costituisce il corretto punto di partenza per verificare se vi sia o meno la parità dei trattamenti retributivi tra lavoratori che svolgano analoghe mansioni. Tale essendo il corretto inquadramento della questione, ad avviso di questo giudice, nel caso di specie, sussiste



una evidente ed ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti dello Stato e degli Enti Locali in regime di IBU o TFS ed i dipendenti delle medesime amministrazioni in regime di TFR in quanto ai primi è riconosciuto un trattamento retributivo più elevato rispetto ai secondi. Più precisamente ai primi è riconosciuto un trattamento più alto di una somma pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o pari all'ammontare del contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968.

D'altronde la più elevata retribuzione netta che i lavoratori dipendenti in regime di TFR avrebbero ricevuto in pagamento ove non fosse stata disposta (ad avviso di questo giudice irragionevolmente) la riduzione della loro retribuzione lorda avrebbe costituito la logica conseguenza dell'inesistenza di alcun obbligo di contribuire al finanziamento dell'indennità di buonuscita o del trattamento di fine servizio ad essi non spettante. Va, peraltro, ulteriormente sottolineato che la previsione di una specifica facoltà di opzione, per i dipendenti rimasti sotto il regime dell'IBU o del TFS, per il passaggio al regime del TFR sterilizzava, a monte, ogni possibile doglianza, da parte di questi, in ordine ad (inesistenti) disparità di trattamento a favore dei dipendenti passati *ex lege* al regime del TFR.

Quanto alla violazione dell'art. 36 Cost., occorre ricordare che tale norma è posta a presidio della proporzionalità e sufficienza dei trattamenti retributivi dei lavoratori in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato. Ebbene, ad avviso di questo giudice, la riduzione dei trattamenti retributivi dei dipendenti in regime di TFR di una somma pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973, o di una somma pari al contributo previdenziale di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, collocando la retribuzione di tale categoria di dipendenti pubblici al di sotto della soglia della retribuzione tabellare prevista dalla contrattazione collettiva con riferimento a determinate tipologie di prestazioni lavorative ha determinato una violazione dell'art. 36 Cost. comportando, per i dipendenti in regime di TFR, il riconoscimento di trattamenti retributivi inferiori rispetto a quelli minimi previsti dalle parti collettive.

La presente ordinanza di rimessione trae, peraltro, ulteriori motivi di supporto dalla pronuncia di incostituzionalità dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost. contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012. La norma di cui all'art. 12, comma 10 del decreto-legge n. 78 del 2010 prevedeva, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, che, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ancora in regime di TFS, il computo dei predetti trattamenti di fine servizio si effettuasse secondo le regole di cui al citato art. 2120 del codice civile. Tale norma è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non escludeva, carico di detti dipendenti, la rivalsa di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973. Nella motivazione, la Consulta ebbe a precisare che «la disposizione censurata, a fronte dell'estensione del regime di cui all'art. 2120 del codice civile (ai fini del computo dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1° gennaio 2011, determina irragionevolmente l'applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. Nel consentire allo Stato una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato e perché — a parità di retribuzione — determina un ingiustificato trattamento peggiore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro, la disposizione impugnata viola per ciò stesso gli articoli 3 e 36 della Costituzione». Ora, al di là della qualificazione normativa della diminuzione patrimoniale imposta al dipendente pubblico (come derivante dalla conservazione della trattenuta a titolo di rivalsa o contributivo o come conseguente da un abbattimento della retribuzione lorda di pari importo), la Corte costituzionale ebbe a precisare che il passaggio dei dipendenti dal regime dell'IBU o di TFS al regime del TFR sarebbe stato legittimo solo a condizione di riconoscere ad essi l'intera retribuzione lorda prevista dalla contrattazione collettiva escludendo al contempo la trattenuta a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 in quanto, in mancanza, si sarebbe realizzata una violazione degli articoli 3 e 36 Cost. Tanto evidenziato, pur nella consapevolezza del fatto che la pronuncia in questione è stata resa con riferimento ad una norma distinta, non può ignorarsi il fatto che la fattispecie scrutinata dalla Consulta, in concreto, coincide con quella dei lavoratori dipendenti pubblici passati *ex lege* o in virtù di opzione al regime del TFR, in base dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999.

Ne discende il convincimento, alla luce di quanto sin ora esposto, che l'imposizione del vincolo dell'invarianza della retribuzione netta ai dipendenti pubblici passati al regime del TFR dal precedente regime dell'IBU o del TFS ad opera dell'art. 26, comma 19, della legge n. 448/98, comportando, stante l'imposizione del risultato, di fatto, la conservazione della trattenuta a titolo di rivalsa ex art. 37 decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e quella a titolo di sostituto di imposta, per il contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, pur in mancanza del conseguente beneficio previdenziale, abbia violato gli articoli 3 e 36 Cost.



P. Q. M.

Il Tribunale dispone, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale affinché valuti se sia costituzionalmente legittimo, con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3 e 36 Cost., l'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998 nella parte in cui, demandando a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione della struttura retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici passati, ex lege, dal precedente regime del TFS o dell'IBU al regime del TFR, ha imposto il vincolo dell'invarianza della retribuzione netta nonostante la cessazione del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e nonostante la cessazione dell'obbligo contributivo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 19698. Ordina che a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata, alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri. Dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.

Perugia, 21 aprile 2017

Il Giudice: CERVELLI

17C00190

N. 127

Ordinanza del 21 aprile 2017 del Tribunale di Perugia nel procedimento civile promosso da Appodia Nicola, Mezzenga Maria Barbara e Staccioli Franco contro Comune di Bastia Umbra

Impiego pubblico - Adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto - Invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile a fini pensionistici.
 – Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 26, comma 19.

IL TRIBUNALE DI PERUGIA

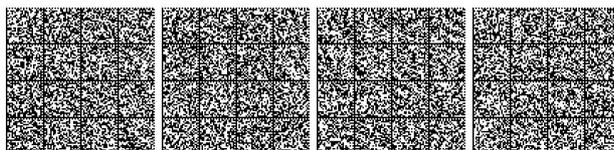
SEZIONE LAVORO

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 1115/2016 promossa da Nicola Appodia, Maria Barbara Mezzenga, Franco Staccioli, avvocati Antonio Fiamingo e Gianluca Perdichizzi, ricorrenti, contro Comune di Bastia Umbra, avv. F. D. Mastrangeli, convenuto;

Il giudice dott. Giampaolo Cervelli, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 21 aprile 2017, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998;

Il giudizio a quo

I ricorrenti in epigrafe hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Perugia in funzione di giudice del lavoro il Comune di Bastia Umbra al fine di sentire accogliere, nei confronti dell'ente convenuto, le seguenti conclusioni «in via principale, accertare e dichiarare, anche solo in via incidentale, il mancato rispetto, nel Comparto di riferimento, dei principi della c.d. invarianza di retribuzione complessiva netta e della c.d. parità di trattamento contrattuale dei rapporti di lavoro quali sanciti dal quadro normo-contrattuale di cui al presente atto (*in primis*, rispettivamente, dall'art. 26, comma 19, legge n. 448/1998 e seguenti e dall'art. 49, comma 2, d.lgs n. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni quale richiamato dall'art. 1, comma 4, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999); accertare e dichiarare, pertanto, l'illegalità della trattenuta del 2,50% della retribuzione lorda mensile effettuata a carico



dei ricorrenti, tutti ab initio in regime di TFR, anche per violazione del disposto di cui all'art. 45, d.lgs. n. 165/2001 (in nessun caso possono essere stabiliti trattamenti inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi), accertando anche soli incidentalmente che il monte di detto abbattimento è rimasto allocato e nella disponibilità materiale della controparte datoriale; accogliere l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 nella parte in cui prevede la riduzione della retribuzione lorda in misura pari al contributo soppresso e successive statuizioni conseguenti, oltre che dell'art. 1, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 nella parte in cui prende l'applicazione del citato comma 3 ai dipendenti assunti dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto (*recte*, dal 1° gennaio 2001), per violazione dell'art. 3 Cost. (nella prospettiva per cui la disciplina dell'art. 2120 del codice civile viene a incidere, a parità di retribuzione, in misura deteriore sui dipendenti pubblici in regime TFR rispetto ai loro colleghi in regime TFS, oltre che rispetto ai dipendenti privati nei cui confronti non è prevista rivalsa alcuna da parte del datore di lavoro) e/o dell'art. 36 Cost. (nella prospettiva che il protrarsi del prelievo sulla retribuzione dei dipendenti pubblici in regime TFR determina un'illegittima e irragionevole riduzione della retribuzione percepita mensilmente, considerata sia in sé e per sé sia in rapporto ai loro colleghi pubblici in regime TFS) per tutte le ragioni esposte nella parte motiva del presente ricorso e, per conseguenza, sospendere il presente giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953; in ogni caso, condannare il Comune di Bastia Umbra in persona del sindaco *pro tempore* a cessare la trattenuta del 2,50% della retribuzione lorda mensile a carico di ciascuno dei ricorrenti; condannare, sempre in ogni caso, il Comune di Bastia Umbra in persona del sindaco *pro tempore* a restituire quanto indebitamente decurtato ai ricorrenti per il superiore titolo, a ritroso entro la soglia massima degli ultimi n. 5 (cinque) anni antecedenti al deposito del presente ricorso, nonché da quest'ultima data sino alla pubblicazione della auspicata sentenza di accoglimento, con quantificazione in separata sede».

Hanno sostenuto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 il quale ha previsto la riduzione della retribuzione lorda ad essi spettante in misura pari ai 2,5% dell'80% u della retribuzione medesima, in misura pari, cioè, al contributo destinato al finanziamento del trattamento di fine servizio non potrebbe trovare applicazione nei loro confronti in quanto destinato ai dipendenti pubblici in regime di TFR optanti per la previdenza complementare. In subordine hanno evidenziato profili di illegittimità costituzionale del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione ex artt. 3 e 36 Cost., traendo argomenti anche dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 223 del 2012 la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 78/2010.

Si è costituito il Comune di Bastia Umbra contestando in fatto e diritto il ricorso di cui ha chiesto il rigetto ed esponendo che essa ha rispettato le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 e chiedendo, in caso di accoglimento della domanda, la restituzione degli importi da essa versati all'INPS.

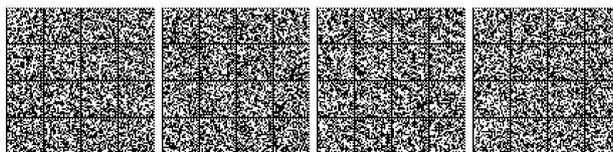
1) Il quadro normativo

L'art. 2, commi 5-7 della legge n. 335 del 1995 prevede «5. Per i lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto.

6. La contrattazione collettiva nazionale in conformità alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, definisce, nell'ambito dei singoli comparti, entro il 30 novembre 1995, le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 5, con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale di cui al medesimo comma, anche ai fini di cui all'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 e successive modificazioni ed integrazioni, disciplinante le forme pensionistiche complementari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro trenta giorni si provvede a dettare norme di esecuzione di quanto definito ai sensi del primo periodo del presente comma.

7. La contrattazione collettiva nazionale, nell'ambito dei singoli comparti, definisce, altresì, ai sensi del comma 6, le modalità per l'applicazione, nei confronti dei lavoratori già occupati alla data del 31 dicembre 1995, della disciplina in materia di trattamento di fine rapporto. Trova applicazione quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 in materia di disposizioni di esecuzione.

L'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998 ha ulteriormente previsto, con norma di interpretazione autentica che «Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 2, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si provvede, ai sensi dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, a disciplinare l'accantonamento, la rivalutazione e la gestione dell'1,5 per cento dell'aliquota contributiva relativa all'identità di fine servizio prevista dalle gestioni previdenziali di appartenenza da destinare alla previdenza complementare del personale che opta

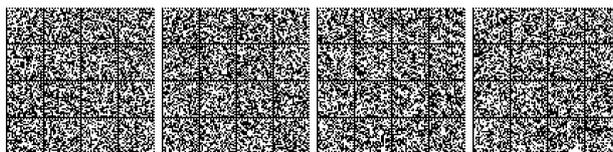


per la trasformazione dell'indennità di fine servizio in trattamento di fine rapporto, nonché i criteri per l'attribuzione ai fondi della somma di cui al comma 18. Con il medesimo decreto si provvederà a definire, ferma restando l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto, le modalità per l'erogazione del trattamento di fine rapporto per i periodi di lavoro prestato a tempo determinato nonché quelle necessarie per rendere operativo il passaggio al nuovo sistema del personale di cui al comma 5, dell'art. 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

In conformità con quanto previsto dall'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998, con specifico riguardo al vincolo dell'invarianza della retribuzione netta, le parti collettive, con accordo tra l'ARAN e le Organizzazioni sindacali del 29 luglio 1999, hanno convenuto quanto segue «1. A decorrere dalla data di esercizio dell'opzione prevista dall'art. 59, comma 56, della legge n. 449/1997, ai dipendenti che transiteranno per effetto della medesima opzione del pregresso regime di trattamento di fine servizio al regime del TFR, non si applica il contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della base retributiva previsto dall'art. 11 della legge n. 152/1968 e dall'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. La soppressione del contributo non determina effetti sulla retribuzione imponibile ai fini fiscali. 2. Per assicurare l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 26, comma 19, della legge n. 448/1998 nei confronti dei lavoratori cui si applica il disposto del comma 1, la retribuzione lorda viene ridotta in misura pari all'ammontare del contributo soppresso e contestualmente viene stabilito un recupero in misura pari alla riduzione attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul TFR, ad ogni fine contrattuale e agli effetti della determinazione della massa salariale per i contratti collettivi. 3. La medesima disciplina di cui ai commi 1 e 2 si applica nei confronti dei dipendenti assunti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1.

Occorre, al riguardo, ricordare che l'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973, con riferimento agli impiegati civili e militati dello Stato, prevede che «L'Amministrazione cui l'iscritto appartiene versa al Fondo di previdenza e credito un contributo previdenziale obbligatorio in misura pari al 7,10 per cento della base contributiva indicata nell'art. 38; il contributo è elevato al 7,60 per cento dal 1° gennaio 1976 e all'8,10 per cento dal 1° gennaio 1978; ciascuna amministrazione si rivale a carico del dipendente iscritto in misura pari al 2,50 per cento della base contributiva predetta. L'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica cit. definisce la base contributiva, sulla quale è applicato il contributo di cui all'art. 37 come composta dall'80% dello stipendio, paga o retribuzione annui, considerati al lordo, di cui alle leggi concernenti il trattamento economico del personale iscritto al Fondo, oltre ad una serie di indennità ed assegni specificamente individuati. L'art. 11 della legge n. 152 del 1968 prevede, ai fini del conseguimento dell'indennità premio di servizio in favore degli impiegati degli enti locali prevede che «il contributo dovuto per ogni iscritto ai fini del trattamento di previdenza è stabilito, a decorrere dal 1° marzo 1996, nella misura del 5,00 per cento della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1968 nella misura del 5,50 per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1970 nella misura del 5,85 per cento. A decorrere dal 1° gennaio 1972 l'aliquota contributiva è stabilita nella misura definitiva del 6,10 per cento. Il contributo è così ripartito tra enti e iscritti: dal 1° marzo 1966 a carico dell'ente 2,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,40 per cento; in totale 5 per cento; dal 1° gennaio 1968 a carico dell'ente 3,00 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,50 per cento; dal 1° gennaio 1970 in poi a carico dell'ente 3,35 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,85 per cento; dal 1° gennaio 1972 in poi a carico dell'ente 3,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 6,10 per cento ... La retribuzione contributiva è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso. Il valore degli assegni in natura da computarsi per dodici mensilità, quando non risulti stabilito da esplicite norme, è determinato dal prefetto, sentiti gli enti interessati.

Secondo quanto previsto dalla seconda parte del comma 6, dell'art. 2, della legge n. 335 del 1995 ed in conformità con quanto stabilito con il richiamato accordo del 29 luglio del 1999, l'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 1999 ha previsto «2. A decorrere dalla data dell'opzione prevista dall'art. 59, comma 56, della legge n. 449 del 1997 ai dipendenti che transiteranno dal pregresso regime di trattamento di fine servizio, comunque denominato, al regime di trattamento di fine rapporto non si applica il contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5 per cento della base retributiva previsto dall'art. 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152, e dall'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032. La soppressione del contributo non determina effetti sulla retribuzione imponibile ai fini fiscali. 3. Per assicurare l'invarianza della retribuzione netta complessiva e di quella utile ai fini previdenziali dei dipendenti nei confronti dei quali si applica quanto disposto dal comma 2, la retribuzione lorda viene ridotta in misura pari al contributo previdenziale obbligatorio soppresso e contestualmente viene stabilito un recupero in misura pari alla riduzione attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul trattamento di fine rapporto, ad ogni fine contrattuale nonché per la



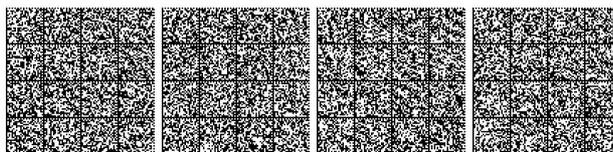
determinazione della massa salariale per i contratti collettivi nazionali. 4. Per garantire la parità di trattamento contrattuale dei rapporti di lavoro, prevista dall'art. 49, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, ai dipendenti assunti dal giorno successivo all'entrata in vigore del presente decreto, si applica la disciplina prevista dai commi 2 e 3».

La normativa richiamata, di fonte negoziale e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 hanno, dunque, previsto in modo non equivoco, a svantaggio degli impiegati dello Stato e degli enti locali in regime di TFR, una riduzione della retribuzione che sarebbe altrimenti loro spettata con riferimento alle mansioni disimpegnate ed avuto riguardo ai trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva applicata — e quale spettante ai dipendenti statali in regime di indennità di buonuscita (da qui in avanti per semplicità *IBU*) ed ai dipendenti degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale in regime di trattamento di fine servizio (di qui in avanti per semplicità *TFS*) pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 (che costituiva oggetto della rivalsa a carico del dipendente pubblico in regime di *IBU* in relazione al contributo previdenziale di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 per il finanziamento del trattamento di fine servizio), o pari al contributo di cui all'art. 11, della legge n. 152 del 1968 (che costituiva oggetto del contributo a carico del dipendente in regime di *TFS*) al fine di garantire l'invarianza della retribuzione netta. Tale riduzione della retribuzione ha, in concreto, riguardato sia il personale assunto dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — *cfr.* il comma 4 — sia il personale assunto prima, che effettui l'opzione — *cfr.* comma 2 — con la precisazione che, a fini previdenziali e per il computo del trattamento di fine rapporto, la retribuzione base per il calcolo viene incrementata di un importo corrispondente alla riduzione della retribuzione. L'incremento cui si riferisce il medesimo comma 3, riguarda la base di computo del trattamento di fine rapporto e la base retributiva su cui sarà applicata l'aliquota di computo per la determinazione del montante contributivo per il calcolo della pensione; si tratta, cioè, di incrementi figurativi la cui effettività potrà essere valutata solo al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

II) Sulla rilevanza della questione di costituzionalità nel giudizio *a quo*

Quello di cui al punto I essendo il quadro delle norme di fonte primaria, negoziale e regolamentare pertinenti per la decisione della controversia, ad avviso di questo giudice, la domanda proposta dalle parti ricorrenti dovrebbe essere respinta in quanto non vi è dubbio che essi, in quanto pubblici dipendenti assunti dopo il 31 dicembre 2000 e, quindi, *ex lege* in regime di TFR, non avrebbero titolo ad esigere la restituzione di una somma pari al 2,5% o della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 (che costituiva e costituisce oggetto del contributo a carico del dipendente in regime di *TFS*) essendo positivamente prevista, a loro svantaggio, una riduzione della retribuzione di pari importo dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri richiamato. Ad avviso di questo giudice, inoltre, il contenuto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione così come il conforme contenuto dell'accordo collettivo del 29 luglio del 1999 non avrebbero potuto essere diversi in considerazione del non equivoco tenore letterale dell'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998 il quale, nel delegare al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la ridefinizione della base retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici dello Stato e degli enti locali passati in regime di TFR, ha chiaramente stabilito, imponendolo alle fonti secondarie, il principio dell'invarianza della retribuzione netta. Ora è evidente, ad avviso di questo giudice, che, al fine di garantire l'invarianza della retribuzione netta con riferimento a lavoratori pubblici dipendenti non più soggetti al prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o a quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, non vi era alcuna soluzione alternativa se non quella di stabilire una equivalente riduzione della retribuzione lorda. Così facendo, tuttavia, il legislatore, ad avviso di questo giudice, ha violato irragionevolmente i principi di cui agli artt. 3 Cost. e 36 Cost. (su cui si argomenterà nella parte motivazionale relativa alla presente ordinanza di rimessione).

Sempre in punto di rilevanza nel giudizio *a quo*, deve considerarsi che, laddove non vi fosse alcun vincolo di fonte legislativa relativamente all'invarianza della retribuzione netta, questo giudice riterrebbe le norme di cui all'accordo collettivo del 29 luglio del 1999 e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che hanno stabilito, a svantaggio dei dipendenti in regime di TFR, una riduzione della retribuzione lorda di importo pari al prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o di quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, illegittime per eccesso di delega e per violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 36 Cost. e 3 Cost. In tale prospettiva, la normativa in questione avrebbe potuto essere incidentalmente dichiarata illegittima e disapplicata *in parte qua* con accoglimento della domanda proposta, salva la valutazione in ordine alla fondatezza dell'eccezione di prescrizione sollevata dal Comune con riferimento alla posizione della Mezzenga. Tale dichiarazione incidentale d'illegittimità delle fonti secondarie è però preclusa dall'essere, le medesime, attuative del criterio di delega dell'invarianza della retribuzione netta di cui all'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998.



III) *Sui motivi della presente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionalità dell'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998, nella parte in cui, demandando a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione della struttura retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici in regime di TFR, ha imposto il vincolo dell'invarianza della retribuzione netta nonostante la cessazione del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e di quello di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968 - normativa non conforme ai principi di cui all'art. 3 Cost. e di cui all'art. 36 Cost.*

Come evidenziato nella ricostituzione del quadro normativo i dipendenti pubblici che, così come i ricorrenti, sono stati assunti dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999 così come i dipendenti pubblici che abbiano esercitato l'opzione per il passaggio dal regime dell'IBU o del TFS a quello del TFR subiscono, per effetto delle norme del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e delle conformi norme dell'accordo collettivo del 29 luglio del 1999, una riduzione della retribuzione loro astrattamente spettante pari all'importo del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o pari all'importo del contributo ex art. 11 della legge n. 152 del 1968 a carico dei dipendenti pubblici rimasti in regime di IBU o di TFS. Tale assetto normativo è stato motivato con l'esigenza di garantire l'invarianza della retribuzione netta così come previsto dall'art. 26, comma 19 della legge n. 448 del 1998.

Ad avviso di questo giudice, si tratta, tuttavia, di un assetto normativo che contrasta con i parametri di legittimità costituzionale di cui all'art. 3 Cost. e di cui all'art. 36 Cost.

Quanto all'art. 3 Cost., deve considerarsi che la retribuzione dei lavoratori non può essere considerata quella netta effettivamente ricevuta in pagamento essendo, tale retribuzione effettiva, la risultante di una serie di trattenute di natura fiscale e contributiva operate sul trattamento ipoteticamente spettante, trattenute che, a loro volta, sono correlate a specifici obblighi che gravano su tutti o soltanto parte dei lavoratori dipendenti (pubblici o privati). È, dunque, la retribuzione lorda e non quella effettivamente ricevuta in pagamento dal lavoratore che costituisce il corretto punto di partenza per verificare se vi sia o meno la parità dei trattamenti retributivi tra lavoratori che svolgano analoghe mansioni. Tale essendo il corretto inquadramento della questione, ad avviso di questo giudice, nel caso di specie, sussiste una evidente ed ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti dello Stato e degli enti Locali in regime di IBU o TFS ed i dipendenti delle medesime amministrazioni in regime di TFR in quanto ai primi è riconosciuto un trattamento retributivo più elevato rispetto ai secondi. Più precisamente ai primi è riconosciuto un trattamento più alto di una somma pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o pari all'ammontare del contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968.

D'altronde la più elevata retribuzione netta che i lavoratori dipendenti in regime di TFR avrebbero ricevuto in pagamento ove non fosse stata disposta (ad avviso di questo giudice irragionevolmente) la riduzione della loro retribuzione lorda avrebbe costituito la logica conseguenza dell'inesistenza di alcun obbligo di contribuire al finanziamento dell'indennità di buonuscita o del trattamento di fine servizio ad essi non spettante. Va, peraltro, ulteriormente sottolineato che la previsione di una specifica facoltà di opzione, per i dipendenti rimasti sotto il regime dell'IBU o del TFS, per il passaggio al regime del TFR sterilizzava, a monte, ogni possibile doglianza, da parte di questi, in ordine ad (inesistenti) disparità di trattamento a favore dei dipendenti passati *ex lege* al regime del TFR.

Quanto alla violazione dell'art. 36 Cost., occorre ricordare che tale norma è posta a presidio della proporzionalità e sufficienza dei trattamenti retributivi dei lavoratori in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato. Ebbene, ad avviso di questo giudice, la riduzione dei trattamenti retributivi dei dipendenti in regime di TFR di una somma pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973, o di una somma pari al contributo previdenziale di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, collocando la retribuzione di tale categoria di dipendenti pubblici al di sotto della soglia della retribuzione tabellare prevista dalla contrattazione collettiva con riferimento a determinate tipologie di prestazioni lavorative ha determinato una violazione dell'art. 36 Cost. comportando, per i dipendenti in regime di TFR, il riconoscimento di trattamenti retributivi inferiori rispetto a quelli minimi previsti dalle parti collettive.

La presente ordinanza di rimessione trae, peraltro, ulteriori motivi di supporto dalla pronuncia di incostituzionalità dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost. contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012. La norma di cui all'art. 12, comma 10 del d.l. n. 78 del 2010 prevedeva, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, che, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ancora in regime di TFS, il computo dei predetti trattamenti di fine servizio si effettuasse secondo le regole di cui al citato art. 2120 del codice civile. Tale norma è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non escludeva, carico di detti dipendenti, la rivalsa di cui all'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973. Nella motivazione, la Consulta ebbe a precisare che «la disposizione censurata, a fronte dell'estensione del regime di cui all'art. 2120 del codice civile (ai fini del computo



dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1° gennaio 2011, determina irragionevolmente l'applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operaia a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032. Nel consentire allo Stato una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato e perché — a parità di retribuzione — determina un ingiustificato trattamento deteriore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro, la disposizione impegnata viola per ciò stesso gli articoli 3 e 36 della Costituzione». Ora, al di là della qualificazione normativa della diminuzione patrimoniale imposta al dipendente pubblico (come derivante dalla conservazione della trattenuta a titolo di rivalsa o contributivo o come conseguente da un abbattimento della retribuzione lorda di pari importo), la Corte costituzionale ebbe a precisare che il passaggio dei dipendenti dal regime dell'IBU o di TFS al regime del TFR sarebbe stato legittimo solo a condizione di riconoscere ad essi l'intera retribuzione lorda prevista dalla contrattazione collettiva escludendo al contempo la trattenuta a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 in quanto, in mancanza, si sarebbe realizzata una violazione degli artt. 3 e 36 Cost. Tanto evidenziato, pur nella consapevolezza del fatto che la pronuncia in questione è stata resa con riferimento ad una norma distinta, non può ignorarsi il fatto che la fattispecie scrutinata dalla Consulta, in concreto, coincide con quella dei lavoratori dipendenti pubblici passati *ex lege* o in virtù di opzione al regime del TFR, in base dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre del 1999.

Ne discende il convincimento, alla luce di quanto sin ora esposto, che l'imposizione del vincolo dell'invarianza della retribuzione netta ai dipendenti pubblici passati al regime del TFR dal precedente regime dell'IBU o del TFS ad opera dell'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998, comportando, stante l'imposizione del risultato, di fatto, la conservazione della trattenuta a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e quella a titolo di sostituto di imposta, per il contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968, pur in mancanza del conseguente beneficio previdenziale, abbia violato gli artt. 3 e 36 Cost.

P. Q. M.

Il Tribunale dispone, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953, la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale affinché valuti se sia costituzionalmente legittimo, con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 36 Cost., l'art. 26, comma 19 della legge n. 448/1998 nella parte in cui, demandando a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione della struttura retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici passati, ex lege, dal precedente regime del TFS o dell'IBU al regime del TFR, ha imposto il vincolo dell'invarianza della retribuzione netta nonostante la cessazione del prelievo contributivo a titolo di rivalsa ex art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 e nonostante la cessazione dell'obbligo contributivo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968. Ordina che a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata, alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri. Dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.

Perugia, addì 21 aprile 2017

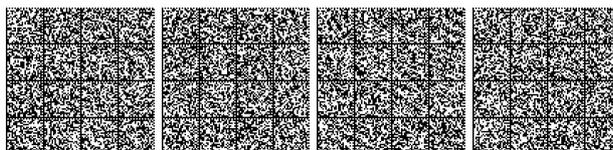
Il Giudice: CERVELLI

17C00191

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-039) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

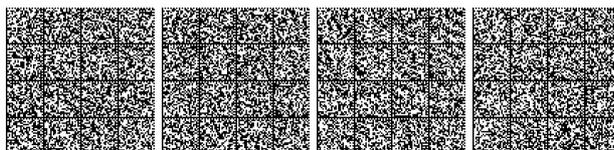
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

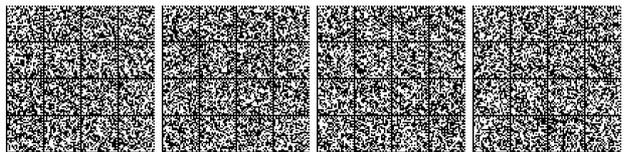
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

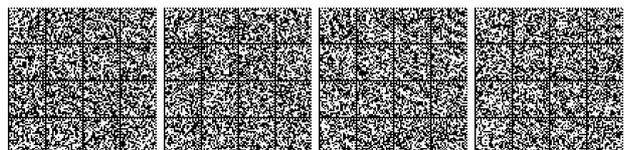
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 5,00

