CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **76/2012** (ECLI:IT:COST:2012:76)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CRISCUOLO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/03/2012**
Deposito del **30/03/2012**; Pubblicazione in G. U. **04/04/2012**
Norme impugnate: Art. 11, c. 13°, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30/07/2010, n. 122.
Massime: **36237**
Atti decisi: **ord. 181/2011**

ORDINANZA N. 76

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale ordinario di Pistoia nel procedimento vertente tra P.F. e il Ministero della salute, con

ordinanza del 10 dicembre 2010, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Pistoia, con ordinanza del 10 dicembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

che, in punto di fatto, il rimettente premette di essere investito di un giudizio, promosso, con ricorso depositato il 22 aprile 2010, da P.F., quale beneficiario dell'indennizzo di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), e successive modificazioni, avendo contratto, a seguito di somministrazione di emoderivati, infermità ascrivibili alla terza categoria di cui alla tabella A, allegata al decreto del Presidente della Repubblica del 30 dicembre 1981, n. 834 (Definitivo riordinamento delle pensioni di guerra, in attuazione della delega prevista dall'art. 1 della legge 23 settembre 1981, n. 533);

che, con tale giudizio, il ricorrente ha chiesto, nei confronti del Ministero della salute, l'accertamento del diritto a percepire la rivalutazione monetaria sull'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge, in base alla percentuale annua dell'indice Istat;

che, come il giudice a quo aggiunge, nel costituirsi in giudizio, il Ministero della salute ha eccepito: a) l'improponibilità del ricorso per difetto di domanda amministrativa; b) la prescrizione del diritto fatto valere; c) il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, la infondatezza della domanda in base all'art. 11, comma 13, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010;

che, in punto di rilevanza della questione, in riferimento alle eccezioni sollevate dall'amministrazione resistente, il rimettente osserva che: a) la parte privata ha presentato più domande amministrative, indirizzate al Ministero resistente, le quali, tra l'altro, costituiscono validi atti interruttivi della prescrizione; b) è condivisibile l'orientamento della Corte di cassazione secondo cui, in tema di indennizzo, ai sensi della legge n. 210 del 1992, spetta al Ministero della salute la legittimazione passiva per la generalità delle controversie amministrative e giudiziali (Corte di cassazione, sezione lavoro del 13 ottobre 2009, n. 21703);

che il giudice a quo rileva come la domanda del ricorrente incontri un insuperabile ostacolo nella norma interpretativa di cui all'art. 11, comma 13, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, secondo cui «il comma 2 dell'art. 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso di inflazione»;

che il rimettente, sottolineando la portata interpretativa di detta norma, pone in luce il contrasto ermeneutico esistente in merito nella giurisprudenza di legittimità;

che, in particolare, la Corte di cassazione, discostandosi da un precedente orientamento (Corte di cassazione, sezione lavoro, 28 luglio 2005, n. 15894; e 27 agosto 2007, n. 18109), ha

ritenuto che, in materia di danni da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o emoderivati, la rivalutazione annuale non si applica all'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, sia perché il legislatore ne ha espressamente stabilito il riconoscimento per il solo indennizzo autonomamente disciplinato dal comma 1, del citato art. 2, sia in quanto l'indennità integrativa speciale ha proprio la funzione di attenuare o impedire gli effetti della svalutazione monetaria, per cui sarebbe ragionevole la mancata previsione normativa della sua rivalutabilità, anche considerato che l'art. 32 Cost. garantisce la tutela della salute, ma non impone scelte quantitative al legislatore, salvo il principio della equità, ossia della ragionevolezza degli indennizzi (Corte di cassazione, sezione seconda civile, 19 ottobre 2009, n. 22122 e sezione lavoro, 13 ottobre 2009, n. 21703);

che, ad avviso del giudice a quo, tale ricostruzione del dato normativo non risulterebbe convincente, in quanto, sul piano letterale, il comma 2, dell'art. 2, della legge n. 210 del 1992 ricostruisce l'indennità integrativa speciale come «integrazione» dell'indennizzo, e il legislatore, avendo previsto la rivalutazione dell'indennizzo di cui al comma 1, del medesimo articolo, non avrebbe affidato esclusivamente ad essa la funzione di attenuare o impedire gli effetti della svalutazione monetaria;

che, pertanto, il rimettente ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale, dovendo la domanda della parte privata trovare accoglimento nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma interpretativa censurata;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale sottolinea il fondamento dell'indennizzo, di cui alla legge n. 210 del 1992, «sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno» (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000, n. 118 del 1996) e la necessità della verifica, da parte della Corte costituzionale, che «le scelte (…) legislative non comportino una lesione del nucleo minimo della garanzia» (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 27 del 1998);

che, ad avviso del giudice a quo, la norma denunciata violerebbe gli artt. 2, 32 e 38 Cost., in quanto la previsione della mancata rivalutazione della indennità integrativa speciale inciderebbe sulla misura globale dell'indennizzo che, essendo soggetto a rivalutazione soltanto per la componente di cui al comma 1, dell'art. 2, della legge n. 210 del 1992, risulterebbe iniquo ed inadeguato, privo di qualunque correlazione con il pregiudizio da fronteggiare;

che, inoltre, il rimettente ritiene che il legislatore, pur volendo, attraverso la previsione del meccanismo della rivalutazione dell'indennizzo, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992, mantenere inalterata la consistenza reale dell'importo di tale beneficio rispetto alla perdita di potere di acquisto della moneta, avrebbe irragionevolmente contraddetto tale finalità, escludendo, con la norma censurata, la rivalutazione di una componente della indennità stessa e, di fatto, limitando l'applicazione del meccanismo della rivalutazione ad una parte minima dell'importo dell'indennizzo – quello relativo all'assegno reversibile, di cui al citato art. 2, comma 1 – diversamente da quanto previsto per i soggetti affetti da sindrome da talidomide, per i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto ministeriale n. 163 del 2009, l'indennizzo – di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre del 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie) ad essi esteso dall'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) – è integralmente rivalutato ex lege;

che, pertanto, ad avviso del giudice a quo, la norma denunciata violerebbe anche l'art. 3 Cost., stante la palese contraddizione tra le finalità perseguite dal legislatore e gli strumenti adoperati, con incidenza sui contenuti dei vincoli solidaristici sottesi al riconoscimento dell'indennizzo in questione;

che, con atto depositato in data 14 settembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

che la difesa erariale eccepisce, in primo luogo, la inammissibilità della questione per genericità della motivazione sulla non manifesta infondatezza, con riferimento agli artt. 2 e 38 Cost.;

che, nel merito, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione sarebbe infondata in quanto: a) mentre nel caso di danni da vaccino la ratio dell'istituto dell'indennizzo risiederebbe nel dovere dello Stato di evitare gli effetti teratogeni degli interventi terapeutici obbligatori, con conseguente fondamento negli artt. 2 e 32 Cost., nel caso di danni determinati da emotrasfusione la ratio dell'istituto sarebbe piuttosto solidaristico-assistenziale, con fondamento negli artt. 2 e 38 Cost.; b) il fatto che l'istituto indennitario con finalità solidaristico-assistenziale prescinda completamente dalle condizioni reddituali dell'avente diritto, comporterebbe che il riferimento all'art. 38 Cost., contenuto nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 342 del 2006 e n. 118 del 1996), vada letto in senso ampio, senza desumerne la necessità di un adeguamento al costo della vita di tutte le componenti dell'indennizzo;

che, in particolare, ad avviso della difesa erariale, se la Corte costituzionale ha espressamente escluso che la mancata previsione del diritto agli interessi e alla rivalutazione sull'assegno una tantum di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, rilevi sotto il profilo dell'equità di tale ultimo beneficio (sentenza n. 27 del 1998), ciò dovrebbe a maggior ragione valere anche nel caso della mancata previsione di una sola componente dell'indennizzo, stante l'identità di scopo dell'assegno una tantum e dell'indennizzo stesso, entrambi diretti a compensare – rispettivamente per il passato e per il futuro – il danno alla salute provocato da trattamenti sanitari leciti;

che, quanto alla assunta violazione dell'art. 3 Cost., la difesa erariale – nel sottolineare la diversità ab origine del beneficio indennitario delle diverse categorie di danneggiati da vaccino (che hanno diritto sia all'indennizzo base di cui all'art. 2 della legge n. 210 del 1992, sia a quello ulteriore di cui all'art. 1 della legge n. 229 del 2005), da emotrasfusioni (che hanno diritto unicamente all'indennizzo base di cui all'art. 2, comma 1 della legge n. 210 del 1992) e da somministrazione del farmaco "talidomide" (che hanno diritto all'indennizzo di cui all'art. 1, della legge n. 229 del 2005, interamente rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici Istat, ai sensi dell' art. 1, comma 4, del decreto ministeriale n. 163 del 2009) – rileva che la differente quantificazione dell'indennizzo per le diverse categorie di aventi titolo allo stesso beneficio rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore, in considerazione della diversa fattispecie genetica del danno, e che una eventuale rivalutazione della componente commisurata all'indennità integrativa speciale dell'indennizzo base, di cui all'art. 2 della legge n. 210 del 1992, non eliminerebbe la diversa entità dei benefici indennitari, atteso che detta indennità, inclusa nel calcolo dell'indennizzo spettante ai vaccinati e «talidomidici», subirebbe in tal modo una doppia rivalutazione;

che, in data 1° febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile, stante la intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del denunciato art. 11, comma 13, (nonché del successivo comma 14), con sentenza n. 293 del 2011.

Considerato che il Tribunale ordinario di Pistoia dubita, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 293 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 11, comma 13 (e del successivo comma 14);

che, per effetto di tale sentenza, la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sollevata dal Tribunale di Pistoia, è divenuta priva di oggetto e, pertanto, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che a tale conclusione si giunge sul rilievo che la questione in esame riguarda la stessa norma della quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la richiamata sentenza n. 293 del 2011, sicché, in forza dell'efficacia ex tunc di tale pronuncia, è preclusa al giudice a quo una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione stessa, unica valutazione che potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente (da ultimo, ordinanze n. 85, n. 55, n. 19 e n. 5 del 2011, n. 298 e n. 222 del 2010, n. 325 del 2009).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Pistoia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.