CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **186/2019** (ECLI:IT:COST:2019:186)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del **04/06/2019**; Decisione del **05/06/2019**
Deposito del **18/07/2019**; Pubblicazione in G. U. **24/07/2019**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 3° e 4°, e 2 della legge della Regione Molise 12/09/2018, n. 8.
Massime: **41710 41711 41712**
Atti decisi: **ric. 76/2018**

SENTENZA N. 186

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-14 novembre 2018, depositato in cancelleria il 13 novembre 2018, iscritto al n. 76 del registro

ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 12 novembre 2018 e depositato il successivo 13 novembre (reg. ric. n. 76 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise del 12 settembre 2018, n. 52, edizione straordinaria, con riguardo agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2.

2.– Il ricorrente riassume le finalità della legge reg. Molise n. 8 del 2018 e il contenuto delle disposizioni censurate. In particolare, il ricorso riferisce che la legge regionale contiene disposizioni, relative all'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso dei minori alle scuole dell'infanzia e ai servizi educativi per l'infanzia, che, intervenendo in maniera distonica rispetto alle norme statali vigenti in materia, si pongono in contrasto con gli artt. 117, commi secondo, lettere n) e q), e terzo, e 3 della Costituzione. È infatti opinione del ricorrente che sia rimesso alla competenza esclusiva del legislatore statale «il potere di dettare norme generali sull'istruzione e in materia di profilassi internazionale nonché di determinare i principi fondamentali in materia di tutela della salute» e comunque imposto al legislatore regionale di osservare, nell'esercizio del proprio potere di normazione primaria, il canone generale di eguaglianza.

3.– L'Avvocatura generale dello Stato premette che gli obblighi connessi alla prevenzione vaccinale sono stati tutti compiutamente disciplinati dal decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2017, n. 119, il quale prevede anche una disciplina transitoria per l'iscrizione all'anno scolastico 2017-2018.

3.1.– In particolare, la difesa statale illustra il complessivo assetto normativo, siccome risultante dalle novità introdotte in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2017 e dalle precisazioni contenute nelle circolari congiunte del 27 febbraio 2018, n. 2166 e 6 luglio 2018, n. 20546, emanate dal Ministero della salute e da quello dell'istruzione, università e ricerca, che regolano i termini in relazione agli anni scolastici e ai calendari annuali 2017-2018 e 2018-2019 per la presentazione della documentazione comprovante l'effettuazione (o l'esonero, l'omissione o il differimento) delle vaccinazioni obbligatorie o anche la presentazione della formale richiesta di vaccinazione per l'accesso ai servizi scolastici. In relazione all'anno scolastico e al calendario annuale 2019-2020 ha poi precisato che i genitori sono esonerati, in prima battuta, da qualsiasi incombenza documentale, cui si supplisce mediante uno scambio di informazioni fra le aziende sanitarie locali territorialmente competenti e le scuole ove i minori sono stati iscritti, restando salvo che, in caso di inadempimento, il diniego di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole per l'infanzia non si tramuta in un divieto di iscrizione dell'alunno, di modo che sia sempre possibile la successiva ammissione ai servizi una volta che sia stata presentata la documentazione richiesta.

3.2.– Il ricorso richiama la giurisprudenza di questa Corte che ascrive la disciplina degli obblighi vaccinali alla competenza esclusiva della legislazione statale. Segnatamente, si assume che, secondo la sentenza n. 5 del 2018, le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici disciplinati dagli artt. 3, 3-bis, 4 e 5 del citato d.l. n. 73 del 2017 si

configurano come «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in quanto «mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione». Del pari, con riferimento ai parametri di cui all'art. 117, commi secondo, lettera q), e terzo, Cost., la Corte avrebbe affermato che il diritto della persona di essere curata efficacemente e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il Paese per mezzo di una legislazione statale «basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale» (sono citate le sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002). Dal che, anche in considerazione del fatto che la determinazione dell'ammissibilità o meno delle terapie sanitarie investe i principi fondamentali della materia «tutela della salute», trae la conseguenza per cui non può che «essere riservato alla legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili» (è citata la sentenza n. 5 del 2018, anche ove richiama la sentenza n. 169 del 2017). Tale conclusione sarebbe confermata dal rilievo per cui la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee sul territorio nazionale. Pertanto, a giudizio della difesa statale, il legislatore, nello svolgimento della propria competenza legislativa esclusiva, ha operato un ragionevole e attento bilanciamento dei molteplici valori costituzionali coinvolti al fine di «assicurare un'efficace prevenzione della diffusione delle malattie infettive».

4.– In questa cornice giurisprudenziale, la difesa statale deduce, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018, nella parte in cui dispone che i responsabili delle scuole dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia non procedono all'iscrizione dei minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali, «perché contrasta con gli artt. 3, comma 3, e 3-bis, comma 5, del d.l. n. 73 del 2017 dal cui combinato disposto emerge chiaramente che i minori che non sono in regola con gli obblighi di vaccinazione possono senz'altro essere iscritti a tali strutture scolastiche, pur non potendo essere ammessi alla frequenza».

4.1.– Sul punto la difesa statale sostiene che dal complessivo assetto normativo statale si ricava che i minori non in regola con gli obblighi di vaccinazione sono e restano iscritti ai servizi educativi per l'infanzia e alla scuola dell'infanzia, così potendo accedere e frequentare l'istituzione scolastica non appena i genitori abbiano comprovato l'avvenuta regolarizzazione della loro posizione vaccinale. A conferma, la parte ricorrente richiama l'art. 3 bis, comma 5, del d.l. n. 73 del 2017 secondo cui, solo a decorrere dall'anno scolastico 2019-2020, la mancata presentazione della documentazione nei termini previsti comporta la decadenza dall'iscrizione – che si presuppone comunque avvenuta – ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia.

Ciò posto, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come l'iscrizione e la permanenza nelle liste degli iscritti si risolva in un indubbio vantaggio per i minori cui sia stato precluso l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia a causa del mancato adempimento agli obblighi vaccinali da parte dei genitori-tutori-affidatari, ben potendo essi conservare il diritto di accedere o di essere riammessi non appena sia stata regolarizzata la loro posizione vaccinale.

4.2.– Dal che conseguirebbe, a opinione di parte ricorrente, anche l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Molise n. 8 del 2018, il quale demanda alla Giunta regionale la definizione delle modalità attuative del precedente comma 3, parimenti impugnato.

5.– In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il successivo art. 2, in quanto prevede che «in sede di prima applicazione, per i minori di età non in regola con gli

obblighi della presente legge che siano già iscritti o che si iscrivano per la prima volta alle strutture di cui all'art. 1, comma 1, nel rispetto del calendario vaccinale, è sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge». Tale norma transitoria presenterebbe, ad avviso del ricorrente, elementi non conformi alle previsioni della normativa statale vigente, che, lungi dal ritenere sufficiente l'aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali, subordina «l'accesso alle strutture scolastiche alla dimostrazione dell'avvenuto assolvimento degli obblighi vaccinali ovvero, in alternativa, all'assunzione formale dell'impegno a farlo».

5.1.– In particolare, per il ricorrente non sarebbe sufficiente «aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali», ma sarebbe necessario, come stabilito dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 73 del 2017, «presentare la documentazione comprovante l'effettuazione, l'esonero, l'omissione o il differimento delle vaccinazioni obbligatorie secondo la schedula vaccinale prevista in relazione all'età oppure, per le vaccinazioni non ancora eseguite, la richiesta di vaccinazione – e, quindi, la prenotazione – all'Azienda sanitaria locale territorialmente competente; o, in sostituzione, la dichiarazione di cui al d.P.R. n. 445/2000».

5.2.– Inoltre, per la difesa statale l'art. 2 della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2018 contrasterebbe pure con le previsioni di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 73 del 2017 e all'art. 6, comma 3-quater, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, in quanto deroghereb be a tali disposizioni, stabilendo che il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali può essere avviato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa e, quindi, entro il 13 dicembre 2018, mentre la legislazione statale prevede che la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie deve essere presentata entro il 10 marzo 2019.

6.– In conclusione, il Governo assume che le disposizioni impugnate dettano una disciplina divergente rispetto a quella statale: per un verso, più rigorosa, ove si sancisce il divieto di iscrizione alle strutture educative, anziché il semplice divieto di frequenza, per i minori che non risultano in regola con gli obblighi vaccinali, e, per altro verso, più permissiva, allorché si prevede un indefinito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla legge statale.

Sicché il Presidente del Consiglio dei ministri conclude per la incostituzionalità degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della citata legge regionale, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché per invasione della competenza riservata alla legislazione statale in materia di principi fondamentali in materia di tutela della salute e profilassi internazionale, oltre che con riguardo alle norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'art. 117, commi terzo e secondo, lettere q) e n), Cost.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise del 12 settembre 2019, n. 52, edizione straordinaria, con riguardo agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, della competenza riservata alla legislazione statale sia per la determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia in tema di «norme generali sull'istruzione» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., sia per la disciplina della profilassi

internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

2.– Per la loro stretta interconnessione, è opportuno esaminare congiuntamente tutte le questioni relative agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2, della legge reg. Molise n. 8 del 2018.

2.1.– L'art. 1, comma 3, dispone che «[n]ella eventualità di minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali, i responsabili delle strutture:

a) non procedono all'iscrizione per i casi di cui al comma 1;

b) comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi vaccinali affinché provvedano nel rispetto del calendario vaccinale per i casi di cui al comma 2».

L'art. 1, comma 4, a sua volta, stabilisce che «[e]ntro 60 giorni dall'entrata in vigore, la Giunta regionale approva, su proposta dell'azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), le modalità attuative della presente legge anche tenendo conto dei casi in cui la vaccinazione deve essere omessa o differita per accertati pericoli concreti per la salute del minore in relazione a specifiche condizioni cliniche».

Il successivo art. 2 introduce una disciplina transitoria, prevedendo che «[i]n sede di prima applicazione, per i minori di età non in regola con gli obblighi della presente legge che siano già iscritti o che si iscrivano per la prima volta alle strutture di cui all'art. 1, comma 1, nel rispetto del calendario vaccinale, è sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge».

2.2.– Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni dettano una disciplina in tema di obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso dei minori alle scuole d'infanzia e ai servizi educativi per l'infanzia divergente rispetto a quella statale: per un verso più rigorosa, ove sancisce che i responsabili delle strutture scolastiche non procedono all'iscrizione dei minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali (art. 1, comma 3, lettera a) e comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi stessi (art. 1, comma 3, lettera b), attribuendo alla Giunta regionale il compito di apporre le modalità attuative (art. 1, comma 4); per altro verso più permissiva, allorché prevede, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» (art. 2) entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla legge statale.

3.– Le questioni sono fondate.

Questa Corte ha di recente affermato che la normativa in materia di obblighi vaccinali interseca una pluralità di materie, con prevalenza dei profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato in materia di principi fondamentali sulla tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.); di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.); di norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.); di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.) (sentenza n. 5 del 2018).

In particolare, le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici, che sole rilevano nel presente giudizio, si configurano come «norme generali sull'istruzione» di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.), in quanto esse «mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione» (sentenza n. 5 del 2018).

A tale ambito sono da ricondurre le disposizioni regionali impugnate, che regolano il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia.

Con la legge impugnata, dunque, il legislatore regionale è intervenuto in un settore riservato alla competenza esclusiva dello Stato, qual è quello delle «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117 secondo comma, lettera n), Cost., determinando una interferenza di per sé stessa costituzionalmente illegittima (ex multis, sentenze n. 178 e n. 110 del 2018, n. 40 del 2017, n. 195 del 2015, n. 49 del 2014, n. 245 e n. 98 del 2013 e n. 35 del 2011).

4.– Occorre peraltro osservare che in materia di obblighi di vaccinazioni questa Corte ha altresì soggiunto che «le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore» (sentenza n. 5 del 2018).

Anche sotto questo profilo le disposizioni impugnate appaiono viziate da illegittimità costituzionale, per il contenuto delle stesse.

Come rilevato dalla difesa statale, le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati dalla inderogabile disciplina statale.

Infatti, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018 prevede una disciplina più severa di quella statale, in quanto vieta l'iscrizione alle strutture educative anziché, come disposto dagli artt. 3, comma 3, e 3-bis, comma 5, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2017, n. 119, la decadenza dall'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia per i minori che non risultano in regola con gli obblighi vaccinali. Inoltre, il riferimento contenuto nell'impugnato art. 1, comma 3, al precedente art. 1, comma 1, può lasciare intendere, anche alla luce dei lavori preparatori e, in particolare, della relazione illustrativa al disegno di legge, che il legislatore regionale reputi necessario aver effettuato non solo le vaccinazioni obbligatorie imposte dalla norma statale, ma finanche quelle solo raccomandate. Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2018 stabilisce che «costituisce requisito per l'iscrizione annuale: a) ai nidi d'infanzia; b) ai servizi integrativi per la prima infanzia; c) alla scuola dell'infanzia», l'aver effettuato gli obblighi vaccinali, «nonché le vaccinazioni raccomandate ai minori di età dal Piano Nazionale Vaccinale».

Per altro verso, la legge impugnata, all'art. 2, detta una disciplina più permissiva di quella statale laddove stabilisce, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla disciplina statale (artt. 3 e 3 bis del d.l. n. 73 del 2017).

Sotto il profilo contenutistico, dunque, gli artt. 1, comma 3 e 2 della legge regionale impugnata appaiono viziati per incompatibilità con la disciplina dettata dal legislatore statale, che pone vincoli inderogabili.

5.– L'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018 comporta, come dedotto dalla difesa statale, anche la illegittimità costituzionale del successivo comma 4, atteso che quest'ultimo demanda alla Giunta regionale la mera definizione delle modalità attuative del precedente comma, costituzionalmente illegittimo.

6.– Restano assorbite le doglianze mosse in relazione agli ulteriori parametri dedotti dalla

difesa statale, per le quali non vi è necessità di ulteriore trattazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.