CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **55/2019** (ECLI:IT:COST:2019:55)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **ZANON**
Udienza Pubblica del **05/02/2019**; Decisione del **06/02/2019**
Deposito del **20/03/2019**; Pubblicazione in G. U. **27/03/2019**
Norme impugnate: Art. 21 ter, c. 1°, del decreto-legge 24/06/2016, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 07/08/2016, n. 160.
Massime: **42070**
Atti decisi: **ord. 45/2017**

SENTENZA N. 55

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 dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra C.G. B. e

il Ministero della salute, con ordinanza del 9 dicembre 2016, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di C.G. B., nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Paola Minonzio per C.G. B., e l'Avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 9 dicembre 2016 (r.o. n. 45 del 2017), il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160.

La disposizione è censurata nella parte in cui riconosce anche ai nati nel 1958 e nel 1966 – affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco e manifestatasi nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia – l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie), ma «solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (21 agosto 2016)».

1.1.– Il giudice a quo riferisce di dover decidere una controversia promossa da C.G. B. nei confronti del Ministero della salute, in persona del ministro pro tempore.

Espone che il ricorrente nel giudizio principale, nato il 2 ottobre 1958, è affetto dalla nascita da una malformazione congenita dell'arto superiore sinistro (focomelia), «riscontrata e certificata dalla Commissione Sanitaria per l'Accertamento dell'Invalidità Civile di Gazzaniga nella seduta del 29.10.1976 e dalla Commissione Sanitaria della USSL di Bergamo in data 16.2.1999».

Riferisce che, riscontrata l'assenza di tare genetiche o familiari, la malattia sarebbe stata «ascritta eziologicamente» all'assunzione materna, durante la gravidanza, del farmaco talidomide, di cui era stato successivamente accertato, in base a studi ampiamente accettati nella letteratura scientifica, l'effetto teratogeno sull'embrione.

Il giudice a quo evidenzia che l'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», riconosce l'indennizzo disciplinato dall'art. 1 della legge n. 229 del 2005, originariamente previsto a beneficio dei soli danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, anche «ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco», nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia; tuttavia, l'art. 31, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, attribuisce i benefici in questione ai soli soggetti, affetti dalle patologie sopra indicate, nati negli anni dal 1959 al 1965, in quanto in Italia la commercializzazione del talidomide sarebbe avvenuta solo nel periodo compreso tra il 1959 ed il 1962.

Aggiunge il rimettente che l'art. 1, comma 3, del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 2 ottobre 2009, n. 163 (Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da Talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco) prevede la decorrenza di tale indennizzo «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244», ovvero dal 1° gennaio 2008.

Il ricorrente avrebbe, dunque, presentato istanza al Ministero della salute per ottenere l'indennizzo di cui alla legge n. 244 del 2007, a far data appunto dal 1° gennaio 2008. Tale istanza sarebbe stata respinta per mancanza dei requisiti richiesti.

Riferisce, ancora, il giudice a quo che, nell'ambito del giudizio innanzi a sé pendente, l'espletata consulenza tecnica di ufficio avrebbe accertato la presenza di un «quadro anatomico di emimelia, in particolare di agenesia della mano sx», non dipendente da patologie o traumi all'arto superiore sinistro sopravvenuti alla nascita, e che sarebbero stati esclusi fattori genetici cui ricollegare la malformazione. Sarebbe stato accertato, dunque, un «quadro menomativo compatibile con una sindrome da talidomide», farmaco sintetizzato in Germania nel 1954, con effetti teratogeni la cui gravità «assunse negli anni 1957-1961 una portata macroscopica», tale da indurne il ritiro dal commercio tra il 1961 ed il 1962.

Ciò posto, il giudice rimettente evidenzia che l'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, come convertito, sopravvenuto in corso di causa, ha riconosciuto la spettanza dell'indennizzo di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007 anche ai soggetti «nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966», sicché il ricorrente nel giudizio a quo, in quanto nato il 2 ottobre 1958, avrebbe senza dubbio diritto all'indennizzo suddetto.

Tuttavia, per effetto della previsione del medesimo art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, per i soli soggetti nati negli anni 1958 e 1966, la decorrenza dell'indennizzo viene fissata alla data di entrata in vigore della suddetta legge di conversione, «diversamente da quanto accade per i nati tra il 1959 ed il 1962 (recte: 1965)», a cui spetta, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.m. 2 ottobre 2009, n. 163, «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244», ossia dal 1° gennaio 2008, data a decorrere dalla quale, come detto, anche il ricorrente nel giudizio a quo avrebbe chiesto il riconoscimento della provvidenza economica di cui si tratta.

1.2.– In punto di rilevanza, il giudice a quo considera «dirimente» la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, la cui risoluzione condiziona la decisione sulla domanda del ricorrente, che chiede il riconoscimento dell'indennizzo dalla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2007.

A giudizio del rimettente, infatti, alla luce delle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio non sarebbero revocabili in dubbio «tutti gli altri requisiti per l'accesso al beneficio, essendo controversa solo la questione relativa alla decorrenza del medesimo», sicché è solo la disposizione censurata – nella parte in cui, per i nati nel 1958 e nel 1966, riconosce l'indennizzo esclusivamente dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (ossia dal 21 agosto 2016) – a impedire l'accoglimento pieno della domanda.

1.3.– In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia la disparità di trattamento riservata ai nati negli anni 1958 e 1966, affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, rispetto ai nati negli anni dal 1959 al 1965, affetti dalle medesime patologie: per questi ultimi, l'indennizzo spetta, in base al regolamento di esecuzione dell'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007, dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, ossia dal 1° gennaio 2008; per i primi, nel cui novero rientra il ricorrente nel giudizio a quo, la provvidenza economica spetta solo dal 21 agosto 2016, data di

entrata in vigore della legge di conversione che ha aggiunto al d.l. n. 113 del 2016 la disposizione censurata.

Secondo il rimettente, che trae il proprio convincimento anche dall'esame dell'iter che ha portato all'adozione del d.l. n. 113 del 2016, il legislatore avrebbe preso atto «del fatto che farmaci contenenti il principio attivo del talidomide sono stati somministrati sia prima del 1959 che dopo il 1962» ed avrebbe quindi voluto «sanare quella situazione di disuguaglianza che si era creata tra le vittime degli effetti collaterali di tale farmaco assunto durante la gravidanza».

Così ricostruita la ratio dell'intervento legislativo, il giudice a quo non ravvisa «alcuna ragione che, da un punto di vista prettamente giuridico, giustifichi, in termini economici, la disparità di trattamento riservata ai nati nel 1958 o nel 1966», soprattutto perché la stessa disposizione censurata avrebbe sollevato anche i nati nel 1958 e nel 1966 dall'onere probatorio di accertare il nesso causale tra la patologia e l'assunzione del talidomide da parte della madre, «di fatto presunto».

A parere del giudice rimettente, pertanto, il legislatore avrebbe tutelato giuridicamente due situazioni identiche nei loro presupposti di fatto, creando però tra le stesse «un divario così ampio da risultare ingiustificato ed irrazionale» e, quindi, contrastante con l'art. 3 Cost.

Alla luce «dello specifico interesse in gioco, rappresentato dal diritto alla salute, diritto irriducibile e protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana», nonché del fatto che la lesione dello stesso sarebbe imputabile allo Stato, per aver consentito la commercializzazione di un farmaco altamente dannoso per l'embrione, il giudice rimettente ritiene impossibile ravvisare altri interessi costituzionalmente tutelati che possano giustificare, nell'ambito di un giudizio di bilanciamento, «una simile compressione di tutela nei confronti dei soggetti danneggiati dal talidomide nati nel 1958 o nel 1996 rispetto a quelli nati tra il 1959 ed il 1962 (recte: 1965)», considerato che il diritto alla salute sarebbe stato, per tutti, ugualmente leso in maniera irreparabile.

Neppure potrebbe essere invocato, a giudizio del rimettente, «il canone della compatibilità finanziaria, atteso l'esiguo numero dei soggetti potenzialmente coinvolti dalla norma», quantificato, nel corso dei lavori parlamentari, «nell'ordine di alcune decine».

Tanto premesso, il Tribunale di Bergamo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, convertito, con modificazioni, in legge n. 160 del 2016, «nella parte in cui, per i nati nel 1958 e nel 1966, riconosce l'indennizzo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto» (21 agosto 2016), posto che la norma introduce «una ingiustificata ed irragionevole discriminazione tra i soggetti affetti dalla sindrome da talidomide nati negli anni 1958 e 1966 e quelli nati tra il 1959 e 1962 (recte: 1965), in violazione dell'art. 3 Cost.».

2.– Si è costituita la parte privata C.G. B., che ha ripercorso la vicenda amministrativa e poi giudiziaria che ha condotto alla proposizione della questione di legittimità costituzionale.

2.1.– Quanto alla rilevanza, la parte privata ha ricordato che l'unico «tema controverso» nel giudizio a quo è quello della decorrenza del diritto all'indennizzo, richiesto a partire dalla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2007 e al ricorrente riconosciuto, invece, dal d.l. n. 113 del 2016, convertito, con modificazioni, in legge n. 160 del 2016, esclusivamente dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, proprio (e solo) per l'espressa previsione in tal senso contenuta nella disposizione censurata.

2.2.– In ordine alla non manifesta infondatezza, la parte privata ha ripreso gli argomenti illustrati dal giudice a quo, concludendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 21-ter del d.l. n. 113 del 2016, come convertito, che

introdurrebbe «una discriminazione ingiustificata, basata sull'anno di nascita».

3.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

3.1.– L'Avvocatura generale ha ricostruito la ratio dell'iniziale delimitazione della platea dei beneficiari dell'indennizzo introdotto dalla legge n. 244 del 2007, ristretta ai nati dal 1959 al 1965 ad opera del d.l. n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 14 del 2009, individuandola nella circostanza che il medicinale talidomide era stato venduto in Italia, con validità prevista per tre anni, esclusivamente dal 1958 (essendo stato registrato come farmaco anti nausea ed ipnotico, da prescrivere, in particolare, alle donne in gravidanza, con decreto del 2 aprile 1958, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 10 giugno 1959, n. 136) al 1962.

Successivamente, il legislatore, con la norma censurata, avrebbe riconosciuto l'indennizzo anche ai nati nel 1958 e nel 1966, in forza di «approfondimenti di carattere tecnico» in base ai quali si sarebbe ritenuto, per i primi, di non poter escludere la possibilità di assunzione del farmaco da parte delle donne in gravidanza, potendo esso essere reperito – pur non essendo ancora in commercio in Italia – «nel mercato parallelo»; per i secondi di non poter «escludere, a priori, l'assunzione del medicinale, sebbene ritirato dal mercato, in quei limitati casi in cui lo stesso fosse rimasto ancora nella disponibilità personale delle gestanti».

Ciò posto, a parere dell'Avvocatura, la ragione della diversa decorrenza temporale del beneficio sarebbe da ricercarsi nel fatto che solo nel periodo di effettiva commercializzazione del farmaco – nonché in quello in cui, pur non essendo più in commercio, aveva ancora validità – sarebbe possibile riconoscere una imputabilità allo Stato della lesione del diritto alla salute.

La norma censurata, invece, avrebbe operato l'illustrata estensione «per fini di carattere solidaristico», in assenza di responsabilità dello Stato in ordine all'assunzione del farmaco.

L'indennizzo in parola, del resto, al pari di quello previsto dall'art. 1, comma 3, della legge del 25 febbraio 1992, n. 201 (recte: 210), recante «Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati», in favore dei soggetti infettati da epatite a seguito di trasfusione, sarebbe riconducibile – come avrebbe chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 293 del 2011 – a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità, in presenza dei presupposti di cui agli artt. 2 e 38 Cost., in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie o, comunque, promosse nell'interesse della salute collettiva.

Secondo l'Avvocatura generale, infine, l'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, con riconoscimento del beneficio dal 1° gennaio 2008 anche per i nati nel 1958 e nel 1966, determinerebbe «effetti finanziari negativi di rilevante entità, suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica», non essendo possibile quantificare a priori la platea di soggetti potenzialmente interessati.

3.2.– In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa, con la quale ha sviluppato i medesimi argomenti già esibiti nell'atto d'intervento in giudizio.

In particolare, l'Avvocatura generale ha sottolineato che la diversa data di decorrenza del beneficio troverebbe giustificazione nella differente connotazione delle situazioni considerate: il beneficio riconosciuto ai soggetti nati nel 1958 e nel 1966, in quanto caratterizzato da una funzione solidaristica, non potrebbe essere ricondotto «nell'alveo concettuale» di quello già

riconosciuto ai nati dagli anni dal 1959 al 1965.

Ha richiamato, a tale proposito, ampi stralci della sentenza n. 293 del 2011, in cui la Corte costituzionale avrebbe accertato che «la ratio del beneficio concesso ai nati negli anni dal 1959 al 1965» sarebbe da ravvisare nell'immissione in commercio del detto farmaco – avvenuta dalla data di registrazione (2 aprile 1958) a quella di ritiro dal commercio (settembre 1962) – in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti. Tale ratio non sarebbe ravvisabile a fondamento del beneficio concesso con la norma censurata, con la quale il legislatore avrebbe inteso, nell'esercizio della sua potestà discrezionale, riconoscere una misura di sostegno economico anche ai nati nel 1958 e nel 1966, «potendosi ipotizzare che il farmaco sia stato preso negli ultimi mesi di gravidanza (per quanto riguarda i nati nel 1958) o nei primi mesi di gravidanza (per quanto riguarda i nati nel 1966)».

Di qui la ragione, non manifestamente arbitraria, delle differenti decorrenze delle provvidenze, individuate all'esito di un ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali sottesi all'intervento normativo.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160.

La disposizione è censurata nella parte in cui riconosce anche ai nati nel 1958 e nel 1966 – affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco e manifestatasi nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia – l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie), ma lo concede loro «solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (21 agosto 2016)».

Attribuendo anche ai soggetti nati negli anni 1958 e 1966 l'indennizzo in questione, ma riconoscendolo solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016, cioè a partire dal 21 agosto 2016, la disposizione determinerebbe, a loro danno, una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quelli nati tra il 1959 e il 1965, cui il medesimo indennizzo era stato attribuito, per effetto di una serie di successive disposizioni, con decorrenza dall'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» – che l'indennizzo stesso aveva riconosciuto – ovvero dal 1° gennaio 2008.

2.– È utile premettere il contesto normativo di riferimento.

L'art. 2, comma 363, della appena citata legge n. 244 del 2007 riconosce «ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco», nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, l'indennizzo di cui all'art. 1 della legge n. 229 del 2005. Con tale disposizione, il legislatore del 2007 estende ai soggetti affetti da sindrome da talidomide l'indennizzo previsto nel 2005 per i danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie.

Successivamente, il comma 1-bis dell'art. 31 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, limita il riconoscimento del

beneficio in questione ai soli soggetti, affetti dalle patologie indicate, nati negli anni dal 1959 al 1965.

Inoltre, il comma 1-ter dello stesso art. 31 del d.l. n. 207 del 2008 rimette a un decreto ministeriale la determinazione delle modalità, anche temporali, di erogazione dell'indennizzo.

In attuazione di tale precetto, l'art. 1, comma 3, del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 2 ottobre 2009, n. 163 (Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da Talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco) prevede, infine, la decorrenza dell'indennizzo «dalla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244» ovvero dal 1° gennaio 2008.

3.– Il ricorrente nel giudizio a quo è affetto da malformazione congenita dell'arto superiore sinistro, cagionata dall'assunzione da parte della madre, durante la gravidanza, del farmaco talidomide, il cui effetto teratogeno è ormai scientificamente accertato.

Il giudizio principale origina dal rigetto in sede amministrativa della sua istanza, volta alla corresponsione dell'indennizzo a far data dal 1° gennaio 2008, per essere nato nell'anno 1958 e, dunque, al di fuori dell'intervallo temporale allora previsto dalla legge (anni dal 1959 al 1965).

La disposizione censurata sopravviene durante il giudizio a quo. Essa, pur riconoscendo la spettanza dell'indennizzo anche ai soggetti «nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966», ne prevede la decorrenza solo dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016, e cioè dal 21 agosto di quel medesimo anno.

Di qui la questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, essendo state disciplinate in modo differente, in punto di decorrenza del beneficio, due situazioni, a parere del giudice a quo, del tutto identiche.

4.– Questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 293 del 2011) che la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 del codice civile, può determinare il diritto a un equo indennizzo, in forza degli artt. 32 e 2 Cost., qualora il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale (come ad esempio la sottoposizione a una vaccinazione obbligatoria), o di un trattamento, pur non obbligatorio, ma promosso dalle autorità sanitarie in vista della sua diffusione capillare nella società anche nell'interesse pubblico (laddove, ad esempio, la menomazione consegua alla sottoposizione a una vaccinazione raccomandata: da ultimo, sentenza n. 268 del 2017).

In ulteriori e differenti ipotesi, la menomazione della salute – non provocata da responsabilità delle autorità sanitarie, né conseguente all'adempimento di obblighi legali o alla spontanea adesione a raccomandazioni di quelle stesse autorità – può comportare il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di natura assistenziale, disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996).

Viene in rilievo, in quest'ultima ipotesi, una misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua dei citati artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi che hanno generato una situazione di bisogno.

Proprio al novero di tali misure è da ascrivere l'indennizzo riconosciuto dall'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007 ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, determinata dall'assunzione dell'omonimo farmaco.

A fronte di consimili situazioni di bisogno, questa Corte ha anche affermato che la determinazione del contenuto e delle modalità di realizzazione degli interventi assistenziali avviene secondo criteri rimessi alla discrezionalità del legislatore, in base ad una ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale (sentenze n. 342 del 2006 e n. 118 del 1996).

Questa stessa Corte ha tuttavia sottolineato che, in tali casi, le scelte discrezionali che il legislatore può compiere – nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare – non devono essere affette da palese arbitrarietà o irrazionalità, e in particolare non devono comportare una lesione, oltre che del nucleo minimo della garanzia, anche della parità di trattamento tra i destinatari (sentenze n. 293 del 2011, n. 342 del 2006 e n. 226 del 2000).

Proprio di tale necessaria parità di trattamento, alla luce della questione di legittimità costituzionale sollevata, deve essere dunque verificato il rispetto da parte della disposizione censurata.

Il relativo esame presuppone una valutazione circa l'effettiva omogeneità delle due situazioni poste a raffronto: quella dei soggetti affetti da sindrome da talidomide nati tra il 1959 e il 1965, destinatari dell'indennizzo disposto dalla legge n. 244 del 2007 e dal d.l. n. 207 del 2008, come convertito, e quella dei soggetti colpiti dalla medesima sindrome, nati nel 1958 e nel 1966, cui l'indennizzo è stato riconosciuto, con diversa decorrenza rispetto ai primi, dal censurato art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, come convertito.

5.– Alla luce di queste premesse, la questione è fondata.

5.1.– È in primo luogo da chiarire, e ciò già di per sé risulterebbe risolutivo, che non si è in presenza di due distinte provvidenze, ma dello stesso indennizzo. Come si desume dalla lettera della disposizione censurata, è proprio «[l]'indennizzo di cui all'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, riconosciuto […] ai soggetti affetti da sindrome da talidomide nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia nati negli anni dal 1959 al 1965» ad essere attribuito «anche» ai nati nel 1958 e nel 1966. Ciò è indicativo della necessità che i due gruppi di destinatari del medesimo indennizzo, sia pur identificati in diversi atti normativi, siano trattati in modo eguale, anche quanto alla decorrenza del beneficio.

5.2.– In secondo luogo, è da sottolineare che i due gruppi di soggetti ammessi all'identico beneficio non si trovano in una condizione diversa al cospetto delle vicende relative alla commercializzazione in Italia del farmaco talidomide e del relativo ruolo delle autorità sanitarie, come invece sostiene l'Avvocatura generale dello Stato per dimostrare la non fondatezza della questione.

L'Avvocatura generale afferma, infatti, che un diverso trattamento in punto di decorrenza, tra i due gruppi, troverebbe giustificazione nella diversa «imputabilità» allo Stato, nei due casi, delle conseguenze dannose derivanti dall'assunzione del farmaco in questione.

Sostiene, in particolare, l'Avvocatura generale che solo nel periodo di effettiva commercializzazione del farmaco (dal 1959 al 1962) – nonché per il triennio in cui, pur non essendo più in commercio, esso aveva ancora validità – sarebbe possibile riconoscere una «responsabilità» dello Stato per la lesione del diritto alla salute. Sicché, per i soggetti nati tra il 1959 e il 1965, e solo per essi, il fondamento dell'indennizzo sarebbe da ravvisare nell'immissione in commercio del farmaco senza previ e adeguati controlli sanitari sui suoi effetti.

Invece, per i soggetti nati nel 1958 e nel 1966, la ratio del beneficio sarebbe di mero «carattere solidaristico», pur in assenza di qualsiasi «responsabilità» dello Stato, poiché il

farmaco sarebbe stato immesso in commercio dopo il 1958 e ritirato nel settembre del 1962.

A prescindere dal fatto che tale logica, come si dirà, non è corretta, del tutto analoga sarebbe comunque, nei due casi, quella che l'Avvocatura generale definisce la «imputabilità allo Stato» delle conseguenze dannose del talidomide: infatti, al pari che per i nati dal 1959 al 1965, anche per i nati nel 1966 l'assunzione del farmaco può essere direttamente correlata alla sua commercializzazione, consentita in Italia negli anni immediatamente precedenti, assunzione tale, considerato il periodo di validità del farmaco stesso, da protrarre i suoi effetti fino a quell'anno; mentre, per i nati nell'anno 1958, l'assunzione può dipendere dall'eventuale ingresso del farmaco in territorio italiano dai mercati stranieri, in virtù della sua registrazione operata in data 2 aprile 1958, ai sensi dell'art. 162 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie).

In verità, nel caso del talidomide, il riconoscimento dell'indennizzo prescinde da qualsiasi «imputabilità» alle autorità sanitarie della menomazione della salute.

L'indennizzo in esame, infatti, è stato originariamente previsto dalla legge n. 244 del 2007 con decorrenza non dal momento dell'evento dannoso, ma da una data ampiamente successiva, discrezionalmente individuata dal legislatore. E il giudice a quo chiede soltanto che la sua estensione al secondo gruppo di soggetti, basata su approfondimenti di carattere tecnico e temporale, logici e ragionevoli, ottenga la medesima decorrenza.

In definitiva, entrambe le misure – la seconda mera estensione della prima –presentano natura assistenziale, basandosi sulla solidarietà collettiva, alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost., garantita ai cittadini in una situazione di bisogno che il legislatore, nella sua discrezionalità, ha ritenuto meritevole di particolare tutela.

5.3.– Invero, la ragione della delimitazione temporale della decorrenza del beneficio prevista dalla disposizione censurata è esclusivamente di ordine finanziario. Emerge infatti dall'esame dell'iter parlamentare di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016 che la disposizione censurata è stata introdotta avvalendosi delle risultanze dei lavori parlamentari relativi a un disegno di legge di analogo contenuto pendente al Senato della Repubblica, recante «Nuove disposizioni in materia di indennizzo a favore delle persone affette da sindrome da talidomide» (A.S. 2016), trasmesso al Senato dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati (A.C. 263).

Ebbene, in occasione dei lavori relativi a tale disegno di legge, in entrambi i rami del Parlamento, sia la V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati (seduta del 21 aprile 2015 nel corso dell'esame del disegno di legge A.C. 263), sia la V Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica (seduta del 31 marzo 2016 nel corso dell'esame del disegno di legge A.S. 2016), hanno espresso parere non ostativo alla estensione dell'indennizzo ai nati negli anni 1958 e 1966, a condizione che la misura non ponesse in capo ai beneficiari il diritto alla corresponsione degli arretrati e dei relativi interessi.

Il diritto a misure come quella in esame, a norma degli artt. 2 e 38 Cost., non è indipendente dal necessario intervento del legislatore, al quale spetta apprezzare qualità, misura e modalità di erogazione delle provvidenze, nonché la loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari (sentenze n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996), componendo nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato (sentenza n. 27 del 1998).

Considerando il necessario bilanciamento tra esigenza di tutela del diritto al sostegno assistenziale, da una parte, e garanzia del mantenimento dell'equilibrio nella gestione delle risorse finanziarie disponibili, dall'altra, non è in discussione il punto di equilibrio individuato

dal legislatore con la disposizione di cui all'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007, come attuato dall'art. 1, comma 3, del regolamento di cui al d.m. 2 ottobre 2009, n. 163, che fa decorrere il riconoscimento del beneficio, per i soggetti nati tra il 1959 ed il 1965, dalla data di entrata in vigore della legge n. 244 del 2007.

È invece censurata la scelta operata dal legislatore del 2016, il quale decide di estendere l'indennizzo ai soggetti nati nel 1958 e nel 1966, riconoscendo ad essi i medesimi presupposti di tutela, ma impone loro, al tempo stesso, una decorrenza del beneficio diversa e ben più penalizzante.

Ciò determina una differenza di trattamento priva di giustificazione, e perciò lesiva dell'art. 3 Cost.

L'art. 21-ter, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, come convertito, è perciò costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui l'indennizzo ivi indicato è riconosciuto ai soggetti nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, dalla «data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», anziché dalla «medesima data prevista per i soggetti nati negli anni dal 1959 al 1965».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, nella parte in cui l'indennizzo ivi indicato è riconosciuto ai soggetti nati nell'anno 1958 e nell'anno 1966, dalla «data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», anziché dalla «medesima data prevista per i soggetti nati negli anni dal 1959 al 1965».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 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.