

Sentenza: 12 marzo 2025, n. 48

Materie: tutela della salute, istruzione

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettere m) e n), 3, 34 Cost. e art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)»

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 22/2024, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 22/2024, sollevate in riferimento agli artt. 3, 34, 117, secondo comma, lettera n) e 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 22 del 2024, il quale ha aggiunto l'art. 4-bis nella legge reg. Puglia n. 1 del 2024. L'art. 4-bis, intitolato «Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano», stabilisce che: «1. Per rendere capillare il dovere di informazione a carico delle autorità sanitarie e scolastiche sull'utilità della vaccinazione anti papilloma virus umano, così da debellare le infezioni e prevenire le relative conseguenze cancerose, nell'esclusivo interesse dei giovani pugliesi a una vita di relazione quanto più libera e affidabile, l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, è subordinata, salvo formale rifiuto di chi esercita la responsabilità genitoriale oppure, dei soggetti interessati che hanno raggiunto la maggiore età, alla presentazione di documentazione, già in possesso degli interessati, in grado di certificare l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, oppure un certificato rilasciato dai centri vaccinali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di riferimento, attestante la somministrazione, l'avvio del programma di somministrazione oppure il rifiuto alla somministrazione del vaccino. L'attestazione rilasciata dai centri vaccinali può anche limitarsi, su formale richiesta degli esercenti la responsabilità genitoriale o, ricorrendone i presupposti di legge, dagli stessi interessati, al mero riferimento sull'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione» (comma 1). Il comma 2 dispone che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Il ricorrente ha ritenuto che la norma impugnata violasse:

- a) l'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in quanto invaderebbe la sfera di competenza legislativa esclusiva statale, regolando «il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai percorsi di istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni»; inoltre, «le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati

dalla inderogabile disciplina statale di cui all'art. 3 bis del D.L. n. 73 del 2017, [...], quale norma interposta, introducendo, altresì, ulteriori adempimenti a carico dei cittadini»;

b) l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto, prevedendo che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni sia subordinata alla presentazione di documentazione concernente il vaccino anti-HPV, violerebbe «la competenza statale esclusiva nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni altresì interferendo negli atti nazionali di programmazione sanitaria nei quali i vaccini sono inclusi»;

c) l'art. 3 Cost., poiché renderebbe disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza;

d) l'art. 34 Cost., in quanto «l'introduzione di una precisa condizione, inerente la presentazione di documentazione sulla situazione relativa agli adempimenti vaccinali degli alunni e studenti per l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, ancorché con la salvezza di un formale rifiuto», si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti»;

e) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE, che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli relativi alla salute.

La Corte, dopo aver ricostruito brevemente il contesto in cui si colloca la norma impugnata con riferimento alla campagna vaccinale statale, affronta le singole questioni promosse dal ricorrente e, iniziando dai profili di rito, dichiara fondata l'eccezione di inammissibilità, eccettuata dalla Puglia, della seconda questione (asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), «per difetto argomentativo».

Il ricorrente, infatti, pur richiamando le norme pertinenti del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che determina i LEA, e il contenuto del PNPV 2023-2025, non ha spiegato perché la disposizione impugnata inciderebbe sulla loro attuazione. L'interferenza viene affermata in modo apodittico, mentre un'argomentazione sarebbe stata necessaria, dato che l'impugnato art. 4-bis, lungi dall'ostacolare l'erogazione del vaccino anti-HPV (che rappresenta un LEA), mira ad agevolarla. Secondo la Corte la norma oggetto di censura ha lo scopo di accrescere l'informazione sul vaccino in questione e la copertura vaccinale e, dunque, risulta coerente con gli indirizzi statali, sia legislativi (si vedano gli artt. 1, comma 6-ter, e 2 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito) che sub-legislativi (si veda il già citato PNPV 2023-2025). Il motivo in esame si presenta privo di una sufficiente motivazione e, pertanto, a giudizio della Corte inammissibile (ex multis, sentenze n. 133 e n. 95 del 2024, n. 155 e n. 125 del 2023).

Per quanto riguarda le altre questioni la Corte si esprime nei seguenti termini.

La prima questione (dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.) non è fondata.

La Corte, in diverse occasioni, ha definito la portata delle «norme generali sull'istruzione», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenze n. 192 e n. 168 del 2024 e n. 223 del 2023, nonché ordinanza n. 199 del 2024). Esse consistono in «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali» (sentenza n. 200 del 2009, ribadita dalle sentenze n. 92 del 2011 e n. 309 del 2010). La sentenza n. 200 del 2009 ha, inoltre, individuato l'ambito delle «norme generali sull'istruzione» alla luce degli artt. 33 e 34 Cost. e degli atti legislativi statali che le definiscono, cioè della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), e dei relativi decreti legislativi attuativi.

A giudizio della Corte la norma impugnata è chiaramente estranea all'ambito di quelle che definiscono «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione» e che mirano ad assicurare una «offerta formativa omogenea», così come agli oggetti regolati dagli artt. 33 e 34 Cost., dalla legge n.

53 del 2003 e dai decreti attuativi. Le sentenze n. 186 del 2019 e n. 5 del 2018 richiamate nel ricorso hanno qualificato come «norme generali sull'istruzione» «le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici». La norma impugnata è di tipo diverso. In primo luogo, essa non attiene ad un vaccino obbligatorio, ma solo raccomandato, e dà chiaramente atto di ciò, dal momento che indica – fra i possibili oggetti dell'attestato richiesto – anche il rifiuto del vaccino e il mero svolgimento del colloquio informativo. In secondo luogo, l'art. 4-bis non prevede un adempimento necessario per l'iscrizione, contemplando espressamente la possibilità di rifiutare la produzione documentale richiesta dalla norma stessa. Non sussiste neppure un contrasto tra l'impugnato art. 4-bis e l'art. 3-bis del d.l. n. 73 del 2017, come convertito, evocato dal ricorrente quale norma interposta. Questa disposizione statale, infatti, riguarda i vaccini obbligatori e prevede una procedura che si svolge dopo l'avvenuta iscrizione scolastica e che può condurre, nel caso in cui l'inadempimento dell'obbligo vaccinale non venga sanato, all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e – nel solo caso degli asili nido e delle scuole materne – alla decadenza dall'iscrizione. Tale procedura resta ferma: la norma censurata aggiunge solo un adempimento di altro tipo, prima dell'iscrizione, in relazione ad un vaccino non obbligatorio. Le due norme, dunque, agiscono su piani diversi.

La previsione impugnata può essere qualificata come una disposizione di dettaglio rientrante in due materie concorrenti: nella «tutela della salute», dal punto di vista teleologico, e nell'«istruzione», dal punto di vista oggettivo. La Corte ha ricondotto alla competenza legislativa regionale gli aspetti organizzativi dell'istruzione (ad esempio, sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005), mentre ha qualificato come principi fondamentali «criteri, obiettivi, direttive o discipline [...] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione» (sentenze n. 284 del 2016 e n. 200 del 2009). La norma in questione incide in misura assai limitata sulle modalità di iscrizione scolastica, al fine di indurre alla vaccinazione anti-HPV, in coerenza con il PNPV 2023-2025, che indica fra gli obiettivi quello di «[r]afforzare la prevenzione del cancro della cervice uterina e delle altre malattie HPV correlate» e quello di «[r]afforzare la comunicazione in campo vaccinale», prescrive di «sviluppare una estesa campagna comunicativa e informativa» anche in ambito scolastico e riporta, come esempio di contenuti della campagna comunicativa, il «[c]onsenso e dissenso informato in ambito vaccinale».

La terza questione (asserita violazione dell'art. 3 Cost.) non è fondata.

A parere del ricorrente, la norma impugnata renderebbe «disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza». Come è stato più volte rilevato dalla Corte, la censura con cui si contesta una legge regionale in quanto differenzia la popolazione di quel territorio da quella del resto d'Italia «contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale» (sentenza n. 119 del 2019); accertato che una regione «ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che “il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)” (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 241 del 2018).

La quarta questione (dedotta violazione dell'art. 34 Cost.) non è fondata.

Nella prospettazione del ricorrente l'impugnato art. 1 si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti». In realtà, a parere della Corte, il fatto che l'adempimento richiesto dall'art. 4 - bis possa tradursi in un semplice rifiuto di produrre la documentazione vaccinale esclude che possa verificarsi una lesione del diritto allo studio. La Corte ha accertato la violazione o la possibile violazione di tale diritto in relazione a norme di ben altro impatto: si veda la sentenza n. 42 del 2021 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma legislativa della Provincia autonoma di Trento che favoriva i residenti in provincia nell'accesso ai corsi universitari) e la sentenza n. 42 del 2017 (riguardante una norma che consentiva l'attivazione di corsi universitari in lingua straniera).

Anche l'ultima questione (asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE) non è fondata.

Fin dalla sentenza n. 94 del 1995 (anticipata dalla sentenza n. 384 del 1994), la Corte ha statuito che, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, «non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria». In relazione al giudizio in via incidentale, si è poi rilevato che, «[p]erché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2024, n. 1 e n. 31 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 9 del GDPR (General Data Protection Regulation), che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli «relativi alla salute» (su tale norma si vedano, da ultimo, Corte di giustizia dell'Unione europea, ottava sezione, sentenza 19 dicembre 2024, causa C-65/23, MK; grande sezione, sentenza 4 ottobre 2024, causa C-21/23, ND; terza sezione, sentenza 21 dicembre 2023, causa C-667/21, ZQ). In realtà, l'art. 9, paragrafo 2, del GDPR stabilisce che il divieto di trattare dati relativi alla salute «non si applica se si verifica uno dei seguenti casi: [...] g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato».

Tale norma è stata attuata dall'art. 2-sexies, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali», nei seguenti termini: «I trattamenti delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, necessari per motivi di interesse pubblico rilevante ai sensi del paragrafo 2, lettera g), del medesimo articolo, sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da disposizioni di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato». Il comma 2 dello stesso art. 2 - sexies precisa che «si considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nelle seguenti materie: [...] u) compiti del servizio sanitario nazionale e dei soggetti operanti in ambito sanitario, nonché compiti di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e sicurezza e salute della popolazione, protezione civile, salvaguardia della vita e incolumità fisica».

Dunque a giudizio della Corte nel GDPR una delle “basi giuridiche” che giustificano il trattamento dei dati sensibili è la norma legislativa interna, che persegue un fine di interesse pubblico nel rispetto del principio di proporzionalità, prevedendo «misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali [...] dell'interessato» (art. 9, paragrafo 2, lettera g). La norma impugnata risulta conforme a tale standard perché ha lo scopo di aumentare la copertura vaccinale e non richiede che l'interessato riveli il proprio status di vaccinato o non vaccinato, consentendo che si attesti il mero svolgimento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione, o anche che si rifiuti la produzione di alcun documento. Inoltre, la Corte ricorda che, in base all'art. 1, comma 2, della legge impugnata, «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Per tali ragioni, il contrasto con l'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE viene ritenuto insussistente.