

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **249/1976** (ECLI:IT:COST:1976:249)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **DE STEFANO**

Udienza Pubblica del **10/11/1976**; Decisione del **09/12/1976**

Deposito del **20/12/1976**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8612 8613 8614**

Atti decisi:

N. 249

SENTENZA 9 DICEMBRE 1976

Deposito in cancelleria: 20 dicembre 1976.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 346 del 29 dicembre 1976.

Pres. ROSSI - Rel. DE STEFANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 27 maggio 1975 della Regione siciliana recante "Norme integrative alla legge approvata dall'Assemblea in materia di finanziamento

della spesa e di erogazione dell'assistenza ospedaliera", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 4 giugno 1975, depositato in cancelleria il 7 successivo ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 1975.

Visto l'atto di costituzione del Presidente della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1976 il Giudice relatore Antonino De Stefano;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'avv. Antonino Sansone, per la Regione.

Ritenuto in fatto:

1. - L'art. 8 del d.l. 8 luglio 1974, n. 264, recante "Norme per la estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria" (convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 1974, n. 386), dispone, al primo comma, che "sino all'entrata in vigore della riforma sanitaria è fatto divieto agli enti e casse di assistenza malattie, nonché agli enti previdenziali per le gestioni di malattia, di assumere nuovo personale, fatto salvo l'espletamento dei concorsi in atto e comunque già indetti"; e, al secondo comma, che "agli enti medesimi è fatto divieto di deliberare la istituzione di nuove strutture o servizi sanitari"; precisando, al terzo comma, che "eventuali deroghe al comma precedente per dimostrate improrogabili esigenze devono essere preventivamente autorizzate dal Ministro per la sanità, di concerto con i Ministri per il tesoro, per il lavoro e la previdenza sociale e con la regione interessata".

Nella seduta del 27 maggio 1975 l'Assemblea regionale siciliana ha approvato una legge, contenente norme integrative alla legge approvata in pari data in materia di finanziamento della spesa e di erogazione dell'assistenza ospedaliera, con la quale si stabilisce che "il divieto di cui al primo comma dell'art. 8 del d.l. 8 luglio 1974, n. 264... non opera per le Casse di soccorso e malattia dei dipendenti delle aziende" (di trasporto autoferrotranviarie) "regolate dal r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, allegato B, che si trovino, per carenza di personale, nell'impossibilità di assicurare l'espletamento dei propri compiti istituzionali".

Con ricorso notificato il 4 giugno 1975 il Commissario dello Stato presso la Regione siciliana ha impugnato detta legge denunciandone l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 17 dello Statuto, approvato con r.d.l. gt. 15 maggio 1946, n. 455.

Dopo aver ricordato che nella materia di cui trattasi spetta alla Regione una competenza legislativa concorrente - da esercitarsi nel rispetto dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, per soddisfare esigenze particolari e proprie della regione - il ricorrente sostiene: a) che il divieto posto dalla legge statale ha valore di vero e proprio principio fondamentale di portata generale, essendo diretto a disciplinare in maniera armonica e uniforme nell'ambito di tutto il territorio nazionale l'assunzione di nuovo personale e la istituzione di nuovi servizi sanitari negli enti e Casse di assistenza malattie; b) che lo stesso divieto costituisce limite invalicabile per il legislatore regionale in quanto il comma terzo dell'art. 8 attribuisce esclusivamente al Ministro per la sanità il potere di autorizzare deroghe per dimostrate esigenze di servizio. Conclude, pertanto, chiedendo che la Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata.

2. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonino Sansone, il quale, nelle deduzioni depositate in Cancelleria il 18 giugno 1975, contesta che nei divieti posti nell'art. 8 del d.l. n. 264 del 1974 si possa identificare un principio fondamentale di portata generale, anche perché, nella

fattispecie normativa considerata (che regola in via transitoria la situazione del personale ospedaliero e degli enti di assistenza malattie), non v'è possibilità per una norma legislativa di assumere valore di principio fondamentale, una volta che la stessa prevede la facoltà di vari organi, sottordinati al legislatore, di derogare discrezionalmente a quanto con la medesima disposto.

Osserva, inoltre, che le Casse di soccorso per i ferrotranvieri, per il modo in cui sono istituite, l'ambito ristretto in cui operano e l'autonomia del loro finanziamento, non rientrano tra gli enti elencati nell'art. 2 del d.l. n. 264 del 1974, per i quali lo Stato ha assunto l'impegno di ripianare l'esposizione debitoria per l'assistenza ospedaliera. I divieti contenuti nel successivo art. 8 del citato decreto non possono, pertanto, riferirsi a dette Casse, che sono comprese tra gli istituti posti sotto la tutela e la vigilanza della Regione siciliana.

Conclude chiedendo che sia respinta l'impugnativa.

Considerato in diritto:

1. - La legge della Regione siciliana approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 27 maggio 1975, recante "Norme integrative alla legge approvata dall'Assemblea in materia di finanziamento della spesa e di erogazione dell'assistenza ospedaliera", è stata impugnata dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana in quanto - col disporre che il divieto, di cui al primo comma dell'art. 8 del d.l. 8 luglio 1974, n. 264, convertito con modificazioni in legge 17 agosto 1974, n. 386, non operi per le Casse di soccorso e malattia dei dipendenti delle aziende regolate dal r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, all. B, che si trovino, per carenza di personale, nell'impossibilità di assicurare l'espletamento dei propri compiti istituzionali - il legislatore regionale avrebbe violato l'art. 17 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con r.d.lgt. 15 maggio 1946, n. 455, per aver oltrepassato i limiti segnati alla potestà legislativa concorrente della Regione.

2. - Il ricorso non è fondato. Giova premettere che la legge statale intervenuta nella materia ospedaliera nel 1974 (d.l. n. 264 convertito con modificazioni nella legge n. 386) ha dettato "Norme per l'estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria". Con essa - come già osservato da questa Corte nella sentenza n. 191 del 1976 - non soltanto si è inteso porre riparo al persistente cronico stato d'insolvenza degli enti mutualistici verso gli enti ospedalieri, ma si è anche attuato e disciplinato il trasferimento alle regioni dei compiti anteriormente svolti in materia di assistenza ospedaliera dagli enti mutualistici, disponendo che le relative prestazioni vengano erogate dalle regioni, sia con l'avvalersi degli enti ospedalieri, sia con il ricorso, mediante convenzioni, ad altri istituti o presidi di ricovero e cura pubblici e privati. Si è così eliminato il rapporto fra mutue ed ospedali, realizzando in tal guisa una premessa essenziale per l'attuazione del servizio sanitario nazionale previsto da quella riforma sanitaria generale, che dovrà, secondo le previsioni programmatiche della legge 27 luglio 1967, n. 685, attuare un sistema di sicurezza sociale; riforma che è stata poi espressamente preannunciata in vari articoli (6, 7, 8, 12 e 12 bis) della legge anzi detta, che suole appunto essere indicata come legge stralcio o legge-ponte.

In siffatto contesto, che affianca a soluzioni immediate di natura finanziaria, norme programmatiche intese ad apprestare un diverso assetto dell'intero sistema assistenziale, ben possono individuarsi disposizioni che assurgano a dignità di principi, come fatto palese anche dal l'art. 22 che si riferisce ai "principi stabiliti dalla presente legge". Tra questi merita di essere ricordato l'art. 6, che "'sino all'entrata in vigore della riforma sanitaria" fa divieto di ampliare le strutture e di aumentare gli organici degli enti ospedalieri, demandando alle

regioni, "nell'esercizio delle loro funzioni in materia ospedaliera", la emanazione di norme per il rispetto di tale divieto, che la stessa norma esplicitamente qualifica come "principio legislativo" (al che la Regione siciliana ha dato seguito con l'art. 25 della legge 3 giugno 1975, n. 27). Al medesimo livello si colloca il successivo art. 8 (cui fa appunto richiamo l'impugnata legge): con esso "sino all'entrata in vigore della riforma sanitaria è fatto divieto agli enti e casse di assistenza malattie nonché agli enti previdenziali per le gestioni di malattia, di assumere nuovo personale" (primo comma) e di "deliberare la istituzione di nuove strutture o servizi sanitari" (secondo comma). Evidente è la ratio della norma, intesa a contenere l'eccessiva spesa corrente degli enti mutualistici e ad evitarne ulteriori lievitazioni, anche in vista della predisposta successiva estinzione di "tutti gli enti e le gestioni autonome preposti all'erogazione dell'assistenza sanitaria in regime mutualistico, le cui funzioni e relative strutture sono ripartite, secondo le rispettive competenze, tra lo Stato, le regioni e gli altri enti territoriali per l'attuazione del servizio sanitario nazionale" (art. 12 bis, ultimo comma).

Non si tratta, peraltro, di principio che non tolleri di venir mitigato, atteso che lo stesso art. 8 contempla l'ipotesi di "dimostrate improrogabili esigenze", ricorrendo le quali consente deroghe tanto al divieto di istituire nuove strutture o servizi sanitari (terzo comma), quanto a quello di assumere nuovo personale, limitatamente a quello sanitario e solo per la copertura di posti già vacanti in pianta organica alla data di entrata in vigore del decreto (quarto comma), subordinando le une e le altre alla preventiva autorizzazione del Ministro per la sanità, di concerto con i Ministri per il tesoro, per il lavoro e la previdenza sociale e con la regione interessata.

3. - Alla stregua di quanto innanzi premesso, rileva la Corte che con l'impugnata legge il legislatore regionale non ha misconosciuto l'anzidetto principio, ma vi ha semplicemente apportato un temperamento analogo a quelli disposti dal legislatore statale, consentendo una eccezione al divieto di assunzione di nuovo personale soltanto allorché ricorra la "impossibilità di assicurare l'espletamento dei compiti istituzionali" delle Casse di soccorso del personale dipendente dalle aziende ferrotranviarie che operano nel territorio della Regione siciliana.

In proposito va ricordato che le Casse in questione sono state da questa Corte, con sentenza n. 3 del 1967, già riconosciute siccome comprese tra gli enti ed istituti che le norme di attuazione dello Statuto siciliano emanate con i decreti del Presidente della Repubblica n. 1138 del 25 giugno 1952 e n. 1113 del 17 dicembre 1953, hanno posto sotto la tutela e la vigilanza della Regione, perché di carattere locale e d'interesse regionale: "proprio il fatto - ha osservato la menzionata sentenza - che l'ordinamento non le ha assorbite nell'organizzazione degli enti che operano sul piano nazionale indica che è impossibile legarne gl'interessi ad unità, e fa arguire che esse hanno compiti ed esigenze tecniche ed amministrative di indole per ciascuna particolare". E la successiva sentenza n. 220 del 1972 ne ha ribadito il carattere locale, precisando che "le Casse autoferrotranvieri sono istituite dalle amministrazioni delle singole imprese ed operano limitatamente alla cerchia dei loro dipendenti; sono del tutto autonome l'una dall'altra e finanziate unicamente attraverso entrate che, per la loro natura e provenienza, non travalicano l'ambito delle imprese cui si riferiscono, senza che le condizioni dei rispettivi bilanci risentano dell'alea di gestione delle altre".

Devesi dunque riconoscere che la impugnata legge persegue quella finalità di valutazione e soddisfacimento di peculiari interessi nell'ambito regionale, indicata dall'art. 17 dello Statuto, se vero che - come ha già affermato questa Corte con la sentenza n.97 del 1974 - la Regione siciliana, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, è tenuta a rispettare i principi e gl'interessi generali cui è informata la legislazione dello Stato, ma non è affatto obbligata a ripeterne pedissequamente le norme, alle quali essa può e deve introdurre quelle variazioni utili ad adattare le leggi nazionali alle condizioni particolari ed agl'interessi propri della Regione medesima. "Nel che - concludeva la menzionata sentenza - è la ragione, la portata e il limite della stessa legislazione concorrente".

Merita ancora di essere osservato che, in seno alle Casse anzidette, a mente dell'art. 4 del loro statuto tipo (all. B del citato r.d. n. 148 del 1931), il servizio di contabilità e cassa è assolto gratuitamente dall'azienda, onde è da presumere che la ipotesi della carenza di personale possa ricorrere solo per quello sanitario, cui è demandato l'accertamento delle malattie e la cura degli agenti e dei loro familiari (art. 7 dello statuto tipo, nel testo modificato dall'art. 5 della legge 1 agosto 1941, n. 1063). E da ultimo va sottolineato che, nel responsabile esercizio dei poteri di tutela e vigilanza ad essa spettanti, l'Amministrazione regionale non mancherà certamente, in accordo con gli organi sindacali delle stesse Casse, di controllare che effettivamente sussista quell'assoluta impossibilità di funzionamento voluta dalla legge impugnata, non ricorrendo la quale opererà nella sua pienezza il divieto sancito dalla norma statale.

Conclusivamente, sulla base delle esposte considerazioni, la Corte ritiene che la denunciata legge non abbia violato l'art. 17 dello Statuto siciliano, sotto il profilo dedotto con il ricorso in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge "Norme integrative alla legge approvata dall'Assemblea in materia di finanziamento della spesa e di erogazione dell'assistenza ospedaliera" approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 27 maggio 1975, proposta, in riferimento all'art. 17 dello Statuto siciliano, dal ricorso del Commissario dello Stato presso la Regione, di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 dicembre 1976.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.