

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **174/1981** (ECLI:IT:COST:1981:174)

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

Presidente: **GIONFRIDA** - Redattore: - Relatore: **ELIA**

Udienza Pubblica del **29/04/1981**; Decisione del **17/07/1981**

Deposito del **30/07/1981**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9604 9605 9606 9607**

Atti decisi:

N. 174

SENTENZA 17 LUGLIO 1981

Deposito in cancelleria: 30 luglio 1981.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 214 del 5 agosto 1981.

Pres. GIONFRIDA - Rel. ELIA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GIULIO GIONFRIDA, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 22, 113, 114 e del n. 2 dell'allegata

tabella B del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), promosso con ordinanza emessa il 3 luglio 1980 dalle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione, sui ricorsi riuniti proposti dalla Regione Toscana ed altri contro l'ONAOSI ed altri, iscritta al n. 857 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27 del 28 gennaio 1981.

Visti gli atti di costituzione dell'ONAOSI, della Regione Toscana, della Regione Piemonte, della Regione Umbria, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Veneto nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 29 aprile 1981 il giudice relatore Leopoldo Elia;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli per l'ONAOSI, Calogero Narese per la Regione Toscana e per la Regione Piemonte, Francesco D'Onofrio per la Regione Umbria, Francesco Galgano per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per la Regione Veneto e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - La Corte di cassazione - Sezione Unite Civili - con ordinanza emessa il 3 luglio 1980, sollevava questione di costituzionalità degli artt. 22, 113, 114 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e del n. 2 dell'allegata tabella B, per contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 76 della Costituzione medesima con riguardo a quanto stabilisce l'art. 1, lettera b) della legge di delegazione n. 382 del 1975.

Il detto n. 2 della tabella B prevede infatti il trasferimento alle regioni del patrimonio dell'Opera Nazionale Orfani Sanitari Italiani (ONAOSI) nel quadro del generale trasferimento delle competenze e delle strutture in materia di beneficenza. L'ente suddetto non potrebbe peraltro considerarsi a stretto rigore istituzione pubblica di beneficenza, atteso che si finanzia mediante contributi obbligatori a carico dei sanitari e svolge la sua attività a favore degli orfani di coloro che sono soggetti all'obbligo di contribuire (fin dalla legge n. 306 del 1901). Il modo di operare dell'ente seppure non sufficiente a qualificarlo come previdenziale, stante il carattere non obbligatorio delle prestazioni, escluderebbe la sua riconducibilità alla categoria delle istituzioni pubbliche di beneficenza, mentre lo qualificerebbe come ente assistenziale con caratteri di mutualità. La giurisprudenza della Corte costituzionale, estremamente rigorosa in materia di distinzione tra assistenza e beneficenza, renderebbe inevitabile la questione di costituzionalità del trasferimento dell'ONAOSI, apparendo in contrasto (alla luce anche della medesima) con gli artt. 117 e 118 della Costituzione innanzi tutto l'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto fornisce un concetto amplissimo di beneficenza, sì da assorbire in essa gran parte di quella che propriamente è assistenza, e poi gli artt. 113 e 114 del medesimo decreto presidenziale, che conseguentemente regolano le modalità di trasferimento alle regioni degli enti pubblici nazionali ed interregionali ed il n. 2 dell'allegata tabella B che prevede il trasferimento alle regioni del patrimonio della detta ONAOSI. Ne risulterebbe violato anche l'art. 1, lett. b) della legge di delega che appunto prevederebbe l'attribuzione alle regioni delle sole materie strettamente legate alla beneficenza.

Il procedimento a quo aveva avuto origine da azione promossa dall'ONAOSI nei confronti di diverse regioni (Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Lazio, Campania, Puglia, Toscana) e della Presidenza del Consiglio dei ministri tendente ad ottenere l'accertamento del proprio diritto all'esistenza, previa declaratoria di incostituzionalità delle norme che prevedono il trasferimento dei beni alla regione e l'estinzione dell'ente. Alcune regioni (Umbria, Toscana, Emilia-Romagna) proponevano regolamento preventivo di giurisdizione. In tale sede la Suprema Corte sollevava la accennata questione di

costituzionalità.

L'ordinanza, regolarmente notificata e comunicata, veniva pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 27 del 28 gennaio 1981.

2. - Si costituiva nel presente giudizio l'Opera Nazionale per l'Assistenza agli Orfani dei Sanitari Italiani deducendo la fondatezza della questione. La detta Opera Nazionale nacque da sottoscrizioni private ed ebbe all'origine carattere fondatizio; in considerazione dei suoi scopi e della sua struttura venne classificata come istituzione pubblica di assistenza e beneficenza e sottoposta alla disciplina della legge n. 6972 del 1890. Tale natura venne ribadita dai successivi statuti, nonostante fosse nel frattempo intervenuta la legge n. 306 del 1901 che ne mutava i caratteri essenziali. Questa legge, infatti, appunto per rendere l'Opera adeguata ai suoi compiti, statuiva l'obbligo di contributo per i sanitari dipendenti pubblici. La fondazione sarebbe stata così trasformata, secondo le stesse parole dei proponenti, in "grande opera di previdenza, di carità, di bene", "applicando i dettami civili della mutualità e della cooperazione". Il contributo obbligatorio venne elevato da susseguenti atti normativi, fino alla legge 31 gennaio 1949, n. 21, che ne fissa la misura attuale. L'ONASI avrebbe perso in conseguenza l'originaria natura per acquistare quella di ente pubblico di assistenza, con carattere di mutualità. La circostanza di erogare attività in favore di soggetti bisognosi non sarebbe del resto elemento sufficiente, secondo lo stesso insegnamento del Consiglio di Stato, a configurare l'ipotesi di enti di beneficenza, quando vengono perseguite finalità ulteriori e prevalenti.

Il trasferimento del patrimonio dell'ONASI alle regioni, previsto dal n. 2 dell'allegato B al d.P.R. n. 616 del 1977, sarebbe dunque conseguenza di una denominazione tralatticia dell'ente che più non corrisponde alla sua natura giuridica, trattandosi non di ente di beneficenza ma di assistenza. Sarebbe conseguenza inoltre di un trasferimento di competenze alle regioni che eccede i limiti previsti dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. La Costituzione infatti avrebbe mantenuto una netta distinzione tra i concetti di beneficenza ed assistenza, come si desumerebbe non solo dal suo tenore letterale, intendendo le parole nel significato proprio della tradizione legislativa e dottrinale, ma anche dalla circostanza che l'art. 117 attribuisce alle regioni espressamente una competenza nel campo dell'assistenza scolastica, la quale, ove il concetto di beneficenza già ricomprendesse attività assistenziali, non avrebbe dovuto essere contemplata in separata disposizione. Dovrebbe ritenersi quindi viziato l'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977 che delineerebbe un concetto troppo esteso di beneficenza e, di conseguenza, gli artt. 113, 114 ed il n. 2 dell'allegato B del menzionato decreto presidenziale.

3. - Si costituiva la Regione Umbria eccependo l'irrilevanza delle questioni e deducendo nel merito la loro infondatezza. Non contestandosi la costituzionalità della norma della legge delega che prevede il trasferimento alle regioni dei beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza a carattere nazionale ed interregionale e tale essendo, per lunga tradizione, l'opera per gli orfani dei sanitari italiani, non sussisterebbe dubbio circa la sottoponibilità della medesima al procedimento di cui agli artt. 113 e 114 del d.P.R. n. 616 del 1977. Il regolamento di giurisdizione proposto avrebbe dunque dovuto concludersi con l'effermazione della giurisdizione del giudice amministrativo, mentre la questione di costituzionalità si paleserebbe superflua ai fini del decidere.

La medesima sarebbe inoltre infondata. L'ampia nozione di assistenza e beneficenza formulata dall'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977 troverebbe riscontro in precedenti pronunzie della Corte costituzionale, in cui si afferma la possibilità di attribuire con la legge alle regioni settori propriamente ascrivibili all'assistenza, ove se ne ravvisi l'opportunità, e risulterebbe funzionale ad un trasferimento completo ed organico della materia, così da evitare quelle frammentazioni, quelle duplicazioni, quei ritagli che, secondo lo stesso avviso delle Sezioni Unite, il precedente trasferimento non era riuscito ad evitare. E ciò proprio in attuazione della lettera e dello spirito della delega contenuta nella legge n. 382 del 1975.

L'art. 114 del d.P.R. n. 616 menzionato prevede inoltre la possibilità di sostituire gli enti fondati sui contributi obbligatori di una categoria mediante associazioni libere fondate sul contributo volontario; è quanto sarebbe già accaduto a proposito dell'ONAOI e, dunque, risulterebbe destituita di ogni fondamento la pretesa di tale ente di continuare a sussistere pur avendo perduto le sue funzioni. Anche sotto questo profilo si paleserebbero dunque infondate le censure di legittimità costituzionale mosse alla normativa in esame.

Si costituiva anche la Regione Toscana a sua volta eccependo l'inammissibilità delle questioni e deducendone l'infondatezza. L'ONAOI, fin dalla sua origine, è stata qualificata istituzione pubblica di assistenza e beneficenza. Per tale sua originaria qualità e non per una presunta indebita estensione del concetto di beneficenza ad opera dell'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977 sarebbe stata inclusa nella tabella B che contempla gli enti i cui beni debbono essere trasferiti alle regioni. E, dunque, la questione sollevata nei confronti del detto art. 22, nonché nei confronti degli artt. 113 e 114 e del n. 2 dell'allegata tabella B, sarebbe irrilevante.

L'assistenza pubblica, così come definita dalla sentenza n. 139 del 1972 della Corte costituzionale, sarebbe caratterizzata dal fatto di spettare ad ampie categorie di cittadini determinate in astratto dalla legge, al di fuori di ogni discrezionalità amministrativa; il che non si riscontrerebbe nei confronti dell'ONAOI, la quale opera a favore di una circoscritta categoria. Tale ente inoltre, poiché non predisposto od integrato dallo Stato, neppure sarebbe riconducibile alla previsione dell'art. 38 della Costituzione.

La Regione Piemonte si costituiva svolgendo analoga eccezione di irrilevanza e deducendo, con argomenti simili, l'infondatezza della questione.

La Regione Emilia-Romagna, costituitasi, rilevava, a sua volta, la non riconducibilità dell'ONAOI alla categoria di enti predisposti od integrati dallo Stato, prevista dall'art. 38 della Costituzione. Negava inoltre fosse riscontrabile un eccesso di delega, palesandosi la definizione più larga di beneficenza frutto di un organico disegno di riforma, già impostato dalla legge n. 382 del 1975 e dai lavori della Commissione Giannini.

La Regione Veneto, difesa dall'Avvocatura dello Stato, si limitava ad affermare l'infondatezza della questione.

4. - La stessa Avvocatura dello Stato, costituitasi per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, svolgeva più ampie deduzioni. Osservava che la Corte costituzionale ha ammesso possa essere con legge attribuito alle regioni anche l'espletamento di compiti attinenti all'assistenza (sentenza n. 111 del 1975 e, prima ancora, sentenza n. 29 del 1968); ciò appunto sarebbe previsto dalla legge n. 382 del 1975 che, al fine di superare la frammentarietà del precedente trasferimento, non solo autorizzava l'attribuzione di compiti prima spettanti non allo Stato ma ad enti pubblici, bensì anche l'attribuzione di qualsiasi altro compito connesso per essere affine, strumentale e complementare. Appunto interpretando con la necessaria discrezionalità tale delega, secondo l'opinione dell'Avvocatura dello Stato, il Governo ha correttamente trasferito con il d.P.R. n. 616 del 1977 nuovi poteri alle regioni in materia di assistenza; nel caso in esame poi la connessione con la materia della beneficenza risulterebbe evidente.

5. - Con successive memorie e nell'udienza di discussione l'Avvocatura dello Stato e le parti costituite svolgevano ulteriormente i rispettivi assunti. L'ONAOI in particolare sosteneva che i criteri di complementarità, affinità, strumentalità, connessione, indicati nell'art. 1, lett. b) della legge delega, possono operare solo all'interno della materia "beneficenza", la cui natura non autorizzano ad alterare.

1. - L'ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione propone due questioni di legittimità costituzionale in ordine agli artt. 22, 113, 114, tabella B n. 2 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616: la prima concerne la conformità o meno di detta normativa alle regole dell'art. 76 della Costituzione; la seconda riguarda la violazione o meno da parte della normativa predetta dei precetti contenuti negli artt. 117 e 118 della Costituzione in ordine alla ripartizione delle attribuzioni tra Stato e regioni di diritto comune in tema di beneficenza e assistenza pubblica.

Va senz'altro respinta la eccezione di irrilevanza delle questioni sollevate dalle Sezioni Unite proposta (come precisato in narrativa) dalle regioni costituitesi in questo giudizio e fondata sulla natura di istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (IPAB), a carattere nazionale, che, a quanto si afferma, sarebbe propria dell'Opera Nazionale per l'Assistenza agli Orfani dei Sanitari Italiani (ONAOI). In realtà questa eccezione attiene direttamente al merito del giudizio e non può dunque impedire alla Corte l'esame delle questioni proposte dal giudice a quo.

2. - Quanto alla violazione dell'art. 76, per l'eccesso di delega che sarebbe determinato dal diretto contrasto tra le norme citate del d.P.R. n. 616 del 1977 e l'art. 1 della legge n. 382 del 1975, la questione deve ritenersi non fondata.

Che la delega al Governo fosse diretta a trasferire alle regioni funzioni attinenti alla beneficenza ed assistenza pubblica secondo una ridefinizione della materia, contestuale al trasferimento, si trae senza ombra di dubbio dalla lettera b) ora richiamata: infatti è proprio agli enti pubblici nazionali ed interregionali svolgenti attività nel campo dell'assistenza pubblica che era diretta, in primo luogo, l'attenzione del legislatore delegante, come risulta anche dai lavori preparatori della legge n. 382 del 1975. In particolare tali lavori confermano che trasferimento delle funzioni degli enti nazionali e ridefinizione della materia facevano tutt'uno nella volontà del Governo e dei parlamentari; è significativo in tal senso l'ordine del giorno presentato dal sen. Buccini ed altri (ed accolto dal Governo come raccomandazione) nel quale si proponeva testualmente: "nelle funzioni regionali in materia di beneficenza andranno comprese, ferma restando la competenza statale in materia di previdenza sociale, tutte le funzioni relative ad attività e interventi socio-assistenziali, sia attraverso la creazione di infrastrutture che attraverso l'erogazione diretta o indiretta di prestazioni anche a carattere continuativo e previste in via generale dalla legge per determinate categorie di assistibili, nell'ambito della progressiva realizzazione di un sistema di sicurezza sociale" (Sen. Rep., VI Leg., Res. sten. 6 giugno 1974. pag. 14438 e 4 luglio 1974, pag. 14895 e 14896).

3. - Circa poi la violazione, in modo per così dire indiretto, dall'art. 76 (per non essere le funzioni esercitate dall'ONAOI inerenti alle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione, secondo la lettera b) dell'art. 1, comma primo, della legge n. 382 del 1975), la questione viene a coincidere con l'altra relativa al contrasto tra la normativa del d.P.R. n. 616 del 1977 (artt. 22, 113, 114, tabella B n. 2) e gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La difficoltà di determinare il preciso significato della formula "beneficenza pubblica" inserita nell'elenco delle materie di spettanza regionale dell'art. 117 della Costituzione dipende oltretutto da ragioni storiche (che conducono di regola ad una interpretazione di segno evolutivo) anche da ragioni sistematiche, derivanti dalla necessità di coordinare in sede ermeneutica i precetti dell'art. 38 con quelli dell'art. 117 della Costituzione. La giurisprudenza di questa Corte ha talvolta posto l'accento sulla coincidenza tra la materia dell'assistenza e beneficenza attribuita alle regioni a Statuto speciale da varie norme degli Statuti costituzionali e quella cui si riferisce il primo comma dell'art. 38 della Costituzione (sentenze n. 27 del 1965 e n. 29 del 1968). In particolare, secondo la sentenza n. 111 del 1975 "non è da escludersi che ai compiti preveduti" dall'art. 38 della Costituzione "lo Stato possa provvedere anche attraverso l'ordinamento regionale". Lasciando da parte alcune pronunzie che, come hanno

esattamente notato le Sezioni Unite nella loro ordinanza, riguardano la materia previdenziale (sentenze nn. 126 e 127 del 1976), è però necessario soffermarsi sulla sentenza n. 139 del 1972, che, contrariamente all'orientamento ora ricordato, ha ritenuto di dover distinguere con contorni molto nitidi l'"assistenza sociale" dell'art. 38 della Costituzione dall'assistenza e beneficenza pubblica, considerata quest'ultima, a livello costituzionale, come di competenza di tutte le regioni (di diritto comune o ad autonomia speciale). In questa sentenza del 1972, che è senza dubbio la più impegnata nell'elaborazione interpretativa dei rapporti tra art. 38 e art. 117 della Costituzione, la Corte ha così delineato le differenze tra i due tipi di assistenza: quella sociale implica una rigorosa delimitazione nella discrezionalità delle prestazioni, sì da concretare il diritto all'assistenza, di cui è parola nell'art. 38 della Costituzione; una predeterminazione delle categorie dei destinatari dell'assistenza, ai quali, per il solo fatto di appartenere a tali categorie, spettano le prestazioni assistenziali; la relativa uniformità di queste prestazioni che appaiono come sostitutive di un reddito di lavoro. Mentre la beneficenza ed assistenza pubblica, così come individuata a partire dalla legge organica 17 luglio 1890, n. 6972, si caratterizza per la discrezionalità delle prestazioni in denaro e in servizi che possono rivolgersi a favore di tutti coloro che comunque si trovino in condizioni di bisogno. La beneficenza e assistenza pubblica, dunque, si affiancherebbe e, ove necessario, integrerebbe le carenze dell'assistenza sociale (cui fa riferimento, con specifico riguardo ai cittadini inabili al lavoro, il comma primo dell'art. 38 Cost.), assistenza sociale rimessa ad organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato.

Non v'è dubbio che la ridefinizione della beneficenza pubblica, quale è disposta dall'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977, congiunge in una entità unitaria (ad eccezione delle funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale) le attività che la sentenza n. 139 del 1972 aveva nettamente separate. Anche se non si può dimenticare il margine di incertezza che, in ordine alle linee di demarcazione tracciate in quella pronuncia, provocava l'attesa del riordinamento degli enti di assistenza a carattere nazionale o interregionale ("a seguito del quale soltanto potrebbero eventualmente enuclearsi ulteriori settori di materie attribuibili alle regioni"), è di tutta evidenza che la comprensiva soluzione accolta nell'art. 22 si colloca ben oltre l'aggiunta di taluni settori dell'assistenza.

Le finalità e l'ampiezza della ridefinizione rappresentano certo il frutto di una nuova analisi delle funzioni razionalmente suscettibili di essere riunite nella materia, ma costituiscono innanzitutto i primi risultati di una nuova linea di politica sociale, come è attestato anche dalle proposte di legge presentate in questa legislatura dai gruppi parlamentari più numerosi (Cam. Dep., VIII Leg., proposte nn. 166, 913 e 998). In particolare i servizi sociali dovrebbero essere rivolti a mantenere i cittadini nel loro ambiente familiare e sociale con interventi di carattere domiciliare o con centri diurni. Il recupero e il reinserimento nel nucleo familiare e nel normale ambiente di vita di tutti i cittadini che per qualsiasi causa ne fossero stati esclusi costituirebbe un ulteriore obiettivo previsto per i nuovi servizi, con la prevenzione e rimozione degli ostacoli di diverso ordine che si frappongono al conseguimento di questi obiettivi.

La ridefinizione operata dall'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977 (che include prestazione di servizi gratuiti o a pagamento, prestazioni economiche a favore di singoli e di gruppi, individuati anche per categoria, quale che sia il titolo della individuazione) deve dunque essere inquadrata in tale prospettiva, che ricomprende (senza risolversi nelle forme già note di intervento) non solo la "beneficenza e assistenza pubblica" ex art. 117 ma anche l'"assistenza sociale" ex art. 38 della Costituzione.

L'ampliamento dei destinatari, che prescinde in taluni casi dallo stato di bisogno; la diversificazione delle prestazioni, congiunta all'estendersi del carattere di non discrezionalità nella loro erogazione; la tendenza a superare la tipizzazione degli interventi a seconda delle categorie individuate dall'attività lavorativa degli assistibili, facendosi invece riferimento ai diversi stadi della vita umana (infanzia, vecchiaia) che maggiormente richiedono la fruizione dei servizi sociali: questo insieme di elementi comporta il superamento dei presupposti sui

quali si fondavano le distinzioni e le contrapposizioni disegnate nella sentenza n. 139 del 1972. Del resto, questo indirizzo era segnato, sia pure in forma ellittica, nel primo dei criteri direttivi della legge di delega n. 382 del 1975 allorché nell'art. 1, comma terzo, n. 1, si prescriveva che il trasferimento delle funzioni amministrative doveva "essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e per il corpo sociale".

È da chiedersi ora se la ridefinizione della materia ex art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977 sia in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione in relazione ai precetti dell'art. 38 della Carta costituzionale. Indubbiamente, adottare un disegno organico di riforma dei servizi sociali nei termini sopra accennati, se rappresenta un indirizzo politico diversamente valutabile in relazione a differenti parametri (disponibilità di mezzi finanziari e di quadri professionalmente adeguati, possibili standards di rendimento), non può certo ritenersi in contrasto con la Costituzione; e non provoca, nella specie, incostituzionali alterazioni nel riparto di competenza tra Stato e regioni. Infatti, a parte il richiamo alle sentenze già citate (nn. 27 del 1965, 29 del 1968 e 111 del 1975), che ammettevano il concorso delle regioni all'attuazione dell'art. 38, primo comma, della Costituzione, è sufficiente rammentare che lo Stato è senz'altro in grado di incidere profondamente sull'attuazione di questo arduo programma sia con l'adozione di una legge di riforma dell'assistenza (che sarebbe insieme legge-cornice ai fini dell'art. 117 della Costituzione e legge di riforma economico-sociale ai sensi degli Statuti speciali) sia, e soprattutto, con l'integrazione finanziaria degli organi ed istituti (regionali), che debbono provvedere ai compiti previsti nell'art. 38. È evidente, infatti, che un programma di servizi sociali così ambizioso non può essere realizzato che con il sostegno finanziario proveniente dalle entrate tributarie dello Stato (così come si è provveduto nell'ambito del servizio sanitario nazionale mediante il fondo annuale da ripartire tra le regioni di cui all'art. 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

E va da sé che l'attuazione del disegno riformatore non potrebbe realizzarsi che nel rispetto delle altre norme costituzionali ed in particolare dell'art. 81 della Costituzione.

In questa prospettiva assume rilievo non dirimente accertare se la distinzione nell'art. 117 della Costituzione tra beneficenza, assistenza sanitaria ed ospedaliera, e assistenza scolastica fosse determinata dalla esistenza di legislazioni di settore particolarmente complesse e dotate di una propria fisionomia o, piuttosto, dalla presenza di enti assistenziali a carattere nazionale, non certo costituzionalmente garantiti, che concorrevano a caratterizzare l'assistenza sociale ex art. 38. Né è necessario rispondere alla domanda se l'"assistenza sociale", affiancata in taluni statuti speciali alle competenze aventi ad oggetto il "lavoro" e la "previdenza sociale", abbia o meno lo stesso significato della formula dell'art. 38, primo comma, della Costituzione (art. 5, lett. b) legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, Statuto speciale per la Sardegna; art. 6, n. 2, legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1, Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia e, sostanzialmente, art. 17, lett. g) Statuto della Regione Siciliana approvato con r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2).

Invero, non può disconoscersi che spetta al legislatore delegato apprezzare, secondo i criteri indicati nell'art. 1, comma terzo, n. 1 della legge di delega n. 382 del 1975, la "più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari" nel quadro dei trasferimenti di funzioni amministrative alle regioni, trasferimenti finalizzati, in questo caso, alla ricomposizione dei servizi sociali su basi territoriali.

Conclusivamente, l'art. 22 ex d.P.R. n. 616 del 1977 non viola gli artt. 117 e 118 perché non eccede i limiti della materia intesa nel quadro della legislazione vigente, avuto riguardo al concetto di "beneficenza pubblica", quale fu presente al legislatore delegante all'atto del trasferimento alle regioni delle funzioni relative (sentenza n. 89 del 1977).

4. - È chiaro come nell'iniziativa riformatrice avviata dall'art. 1 della legge n. 382 del 1975

non trovi favore la sopravvivenza di enti nazionali costituiti per assistere soggetti qualificati dal riferimento ad una categoria individuata secondo l'attività lavorativa (per quanto benemeriti possano essere tali enti come è sicuramente nel caso dell'ONAOSI). Meno ancora è apprezzabile, secondo il nuovo sistema, il ricorso alla mutualità imposta per legge" qual è prescritta fin dal 1901 per quest'Opera: è chiaro che si tende invece ad una assistenza fornita in base a standards comuni a tutta la popolazione. D'altro canto cittadini liberamente associati possono, con contributi volontari, migliorare le condizioni dell'assistenza (artt. 113, 114 e 115, d.P.R. n. 616 del 1977).

La soluzione accolta negli artt. 114 e 115 ora citati corrisponde inoltre alle linee di indirizzo emergenti dai precetti costituzionali, perché, mentre permette di valorizzare la libera volontà associativa - tenendo ben distinta la situazione degli enti nazionali con sostrato di soggetti interessati rispetto a quella degli enti a carattere strumentale nei confronti dello Stato - dà attuazione alla norma dell'art. 38, ultimo comma, della Costituzione. Si apre così la via ad un sistema di sicurezza sociale in cui possono coordinarsi (con la programmazione degli interventi) gestione pubblica e gestione privata dei servizi, come è previsto anche dalla già citata legge n. 833 del 1978.

Le considerazioni svolte a proposito dell'art. 22 e quelle relative agli artt. 113 e 114 del d.P.R. n. 616 del 1977 comportano ovviamente la non fondatezza della questione sollevata nell'ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Cassazione rispetto alla inclusione della ONAOSI al n. 2 della tabella B dello stesso d.P.R.; anche a prescindere dalle difficoltà di inquadrare l'attività di questa Opera nello schema dell'assistenza sociale, come delineato nella sentenza n. 139 del 1972, per la relativa discrezionalità delle prestazioni da essa fornite.

Perde infine ogni rilievo, nel quadro della presente pronunzia, la caratterizzazione o meno della ONAOSI come IPAB a carattere nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 22, 113 e 114, tabella B n. 2 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sollevata in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione dalle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 1981.

F.to: GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - GIUSEPPE FERRARI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.