CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **431/1987** (ECLI:IT:COST:1987:431)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BORZELLINO**
Udienza Pubblica del **13/10/1987**; Decisione del **28/10/1987**
Deposito del **03/12/1987**; Pubblicazione in G. U. **09/12/1987**
Norme impugnate:
Massime: **3740 3741 3742 3743 3744 3745**
Atti decisi:

N. 431

SENTENZA 28 OTTOBRE-3 DICEMBRE 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco P. CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, (Disposizioni per la formazione del bilancio, annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 1986 -), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 21 novembre 1986 dal Pretore di Taranto nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Larato Giuseppe ed altri e l'I.N.P.S. ed altro, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12/prima serie speciale dell'anno 1987;

2) ordinanza emessa il 28 novembre 1986 dal Pretore di Campobasso nei procedimenti

civili riuniti vertenti tra D'Errico Nicola ed altri e l'I.N.P.S., iscritta al n. 31 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12/prima serie speciale dell'anno 1987;

3) ordinanza emessa il 10 gennaio 1987 dal Pretore di Lecce nel procedimento civile vertente tra Perrone Francesco ed altri e l'I.N.P.S., iscritta al n. 63 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13/prima serie speciale dell'anno 1987;

4) ordinanza emessa il 22 gennaio 1987 dal Pretore di Macerata nel procedimento civile vertente tra Olivelli Oscar ed altri e il Ministero del Tesoro ed altro, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15/prima serie speciale dell'anno 1987;

5) n. 2 ordinanze emesse il 16 gennaio 1987 dal Pretore di Venezia nei procedimenti civili vertenti tra Mongarli Alberto ed altri e l'I.N.P.S. ed altro e tra Carraro Luciano ed altri e l'I.N.P.S., iscritte ai nn. 130 e 131 del registro ordinanze 1987 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18/prima serie speciale dell'anno 1987;

6) ordinanza emessa il 13 marzo 1987 dal Pretore di Trapani nel procedimento civile vertente tra Camassa Paolo ed altri e l'I.N.P.S., iscritta al n. 174 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22/prima serie speciale dell'anno 1987.

Visti gli atti di costituzione di Larato Giuseppe ed altri, di Tomassini Lucio, di Olivelli Oscar ed altri, di Biancon Claudio, di Carraro Luciano e dell'I.N.P.S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1987 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

Uditi gli avv.ti Giuseppe Larato e Salvatore Orestano per Larato Giuseppe ed altri, Giovanni Motzo e Alessandro Pace per Tomassini Lucio, Guido Bianchini e Ranieri Felici per Olivelli Oscar ed altri, Francesco Paolo Rossi e Mario Scorza per Biancon Claudio, Aldo Bartoli per l'I.N.P.S. e l'Avvocato dello Stato Luigi Siconolfi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza (n. 23/1987 R.O.) emessa il 21 novembre 1986 dal Pretore di Taranto, nei procedimenti riuniti vertenti tra Larato Giuseppe ed altri e I.N.P.S. ed altro è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 n. 8 della legge 28 febbraio 1986 n. 41 nella parte in cui i contributi di malattia vengono determinati senza rapporto alla spesa sanitaria e con violazione del principio di proporzionalità rispetto alla capacità contributiva, come indicato dall'art. 53 della Costituzione.

Il Pretore rileva che ancorché alla imposizione di cui trattasi si attribuisca una connotazione di tipo social-solidaristica essa non può tuttavia sottrarsi al rispetto del principio costituzionale dettato, appunto, da tale articolo, secondo cui il concorso del cittadino alla spesa pubblica deve essere commisurato alla capacità contributiva del singolo: capacità contributiva che, sicuramente, non può essere desunta da elementi presuntivi.

L'inosservanza da parte della norma impugnata dei criteri di proporzionalità e progressività comporterebbe inoltre una ingiustificata disparità di trattamento fra i cittadini.

2. - Con ordinanza (n. 31/1987 R.O.) emessa il 28 novembre 1986 nei procedimenti civili

riuniti promossi da D'Errico Nicola ed altri (tutti liberi professionisti) e l'I.N.P.S. il Pretore di Campobasso ha sollevato questione di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 31 l. 28 febbraio 1986 n. 41 nella parte in cui ha introdotto e stabilito, ancorché in testo legislativo concernente la formazione del bilancio annuale dello Stato, il 'contributo' dovuto, per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, dagli esercenti attività commerciali e loro rispettivi familiari coadiutori, dagli artigiani, dai liberi professionisti, dai lavoratori dipendenti, dai pensionati, dai coltivatori diretti, dai mezzadri, dai coloni e dai rispettivi concedenti, dai componenti attivi dei nuclei familiari degli stessi e da coloro che siano a tanto obbligati ai sensi dell'art. 63 legge 23 dicembre 1978, n. 833, e succ. modif., 'contributo' avente sostanziale natura di imposizione tributaria, in contrasto con l'art. 81 Cost. ; 2) dell'art. 31, commi 8°, 9°, 12°, 14° e 15° della legge 28 febbraio 1986, n. 41, nella parte in cui è previsto, come termine di raffronto per il calcolo del contributo dovuto, per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, dalle categorie di persone negli anzidetti commi specificati, il 'reddito complessivo ai fini IRPEF per l'anno precedente', anziché il 'reddito complessivo ai fini IRPEF per l'anno precedente, definitivamente accertato', in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

Presupposto di entrambe le questioni prospettate è la dedotta natura fiscale del contributo di cui all'art. 31 l. n. 41 del 1986: la natura e la sostanza di un'incisione fiscale discenderebbero dal fatto che la misura percentuale di esso è ragguagliata sulla stessa entità presa di base per il calcolo della imposizione tributaria (reddito complessivo ai fini IRPEF).

La prima questione si fonda sul rilievo che, ai sensi della legge 5 agosto 1978 n. 468 (art. 11), la legge finanziaria n. 41 del 1986 (come tutte le precedenti) sia una legge di formazione del bilancio dello Stato, come tale non abilitata ex art. 81 Cost. ad introdurre nuove imposte.

Con la seconda questione si prospetta la lesione dei precetti di cui agli artt. 3 e 53 Cost. da parte dell'ottavo comma dell'art. 31 l. n. 41/1986 essendo stato preso come riferimento il reddito dichiarato (ai fini IRPEF per l'anno precedente) anziché quello definitivamente accertato. Tale riferimento costituirebbe entità incerta e potenzialmente mutevole, lasciata all'indiscriminata scelta dell'interessato e, come tale, fonte di ingiustificate sperequazioni fra cittadini con esborsi non proporzionali alle effettive capacità contributive di ciascuno.

3. - L'art. 31 l. n. 41 del 1986 è stato oggetto di censure di incostituzionalità pure da parte dei Pretori di Lecce (ord. n. 63/87 emessa il 10 gennaio 1987), Trapani (ord. n. 174/87 emessa il 13 marzo 1987) - che hanno impugnato in particolare i commi 8, 10 e 14 in riferimento agli artt. 3, 35 e 53 Cost. -, Venezia (ordd. nn. 130, 131/87 emesse il 16 gennaio 1987), che ha impugnato i commi 8, 9, 14 in riferimento ai parametri 3 e 53 Cost., e Macerata (ord. n. 115/8/7) in riferimento al solo art. 53 Cost.

I giudizi a quibus vertono tutti su ricorsi di liberi professionisti e (ord. n. 130/87) altri pubblici impiegati diretti ad ottenere l'accertamento dell'obbligo del versamento del contributo di malattia.

I giudici remittenti rilevano innanzitutto la natura di imposta del contributo in parola.

In particolare per il Pretore di Lecce solo tale natura tributaria darebbe spiegazione dell'innovazione introdotta dall'art. 31 che ha ancorato la base imponibile per la partecipazione contributiva non più al solo reddito da lavoro, ma al reddito complessivo da dichiararsi ai fini IRPEF. Innovazione questa irrazionale in un sistema basato ancora su di una sorta di assicurazione obbligatoria generalizzata (vedi Corte Cost. n. 167/1986).

Il Pretore di Venezia rileva ancora che nelle leggi finanziarie non si rinviene alcuna distinzione fra la spesa sanitaria coperta dalla contribuzione e quella non coperta mentre viene indicato il dato complessivo della spesa medesima: la mancanza di alcun riferimento alle entrate contributive escluderebbe una loro finalizzazione specifica diversa da quella delle

entrate aventi natura di imposta.

Infine, secondo il Pretore di Macerata per la larghissima serie di interventi del Servizio sanitario nazionale, che vanno dalla prevenzione delle malattie e degli infortuni sui luoghi di lavoro fino alla salvaguardia della salubrità dell'ambiente, dall'igiene degli alimenti fino al controllo della produzione ed immissione in commercio dei prodotti faramaceutici, in difesa cioè di interessi appartenenti alla collettività indifferenziata dei residenti, si sarebbe verificato uno sfocamento della natura specifica e personale del rapporto tra ente erogatore e singolo assistito.

Globalmente dai giudici a quibus, affermata la natura fiscale del contributo di malattia, l'art. 31 l. 28 febbraio 1986 n. 41 si assume in contrasto con gli artt. 3, 35 e 53 Cost.:

a) nella parte in cui (ottavo comma) prevede che i percettori di redditi dominicali agrari, di fabbricati e di capitale siano obbligati al pagamento del contributo soltanto per la parte eccedente i 4 milioni, a differenza dei percettori di reddito da lavoro dipendente o autonomo obbligati per l'intero reddito;

b) nella parte in cui crea disparità di trattamento tra reddito dei lavoratori dipendenti pubblici e privati sottoposti ad aliquota del 10,95% di cui l'1,35% a loro carico (e con fiscalizzazione del 4% per i datori di lavoro) e redditi di artigiani, esercenti attività commerciali e liberi professionisti gravati da un'aliquota del 7,5%; nonché tra questi ultimi e quelli dei dipendenti degli enti previsti dall'art. 3, primo comma, lett. d, d.l. n. 663 del 1979 conv. in l. n. 33 del 1980 (es. sindacati e partiti politici) per i quali l'aliquota è stata ridotta per gli anni 1986 e 1987 di una percentuale rispettivamente pari al 4% e al 2%;

c) nella parte in cui, irrazionalmente e in violazione del principio della progressività, prevede l'esclusione dall'imposizione in relazione ai redditi superiori a 100 milioni e la riduzione della stessa dal 7,5% al 4% per i redditi tra 40 e 100 milioni;

d) nella parte in cui (decimo comma) prevede soltanto per i lavoratori autonomi un minimale di contribuzione ovvero impone comunque ai liberi professionisti e soltanto a questi il pagamento della somma annua di L. 648.000 a prescindere dall'effettivo espletamento dell'attività lavorativa e senza consentire in merito prova contraria.

4. - Nei giudizi di cui alle ordinanze nn. 23, 115 e 130/1987 si sono costituiti rispettivamente Larato Giuseppe ed altri, Olivelli Oscar ed altri e Biancon Claudio associandosi ai dubbi di incostituzionalità espressi dai relativi remittenti e insistendo per una dichiarazione di fondatezza delle sollevate questioni.

In tutti i giudizi (ad eccezione di quello di cui all'ord. 174/1987) si è costituito l'I.N.P.S. concludendo per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle questioni.

L'Istituto rileva come i Pretori, ritenendo di dover qualificare il contributo di malattia come un tributo in senso formale, avrebbero dovuto limitarsi a dichiarare la propria incompetenza per materia.

Inoltre i giudici remittenti avrebbero trascurato di considerare che la più gran parte del gettito è assicurata dai contributi derivanti dal lavoro dipendente, pacificamente acquisiti con il meccanismo assicurativo e non con quello che si asserisce tributario.

Il contributo in parola si differenzierebbe dalla imposta e dalla tassa avendo una destinazione specifica ed essendo pagato indipendentemente dall'utilizzazione del servizio.

Relativamente alla questione sollevata dal Pretore di Campobasso, secondo cui l'art. 31, ottavo comma, riferendosi al reddito dichiarato e non a quello accertato contrasterebbe con

l'art. 3 Cost., l'I.N.P.S. deduce l'erroneità di tale interpretazione della norma giacché la legge non può che riferirsi al reddito reale e cioè, in caso di contestazione, a quello definitivamente accertato.

5. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi concludendo per l'infondatezza della questione.

In primo luogo viene richiamato il principio sancito dall'art. 2 Cost. (al quale la riforma sanitaria si ispirerebbe), secondo cui è richiesto ai cittadini l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, in funzione del riconoscimento dei diritti inviolabili.

Per l'Avvocatura con l'impugnato art. 31 non vi sarebbe più distinzione tra le varie categorie di assistiti ravvisandosi invece un diverso trattamento tra redditi di lavoro dipendente ed altri redditi: non già, quindi diversa contribuzione per le varie categorie di assistiti, ma più correttamente differenze tra redditi. Fra questi i giudici remittenti, nel confrontare il contributo dovuto dai liberi professionisti (7,5%) con quello dovuto dai lavoratori dipendenti (1,35%), avrebbero inoltre trascurato di considerare la globalità del contributo (pari al 10,95%) dovuto dai lavoratori dipendenti, aliquota questa che, anche se in parte a carico del datore di lavoro, certamente influisce, a parere dell'Avvocatura, sul costo del lavoro e in definitiva sulla retribuzione.

Non trascurabile ancora sarebbe la circostanza secondo cui il lavoratore dipendente subisce il prelievo all'atto stesso della maturazione del reddito, mediante ritenuta alla fonte, laddove il lavoratore autonomo corrisponde l'aliquota di propria pertinenza sul reddito dell'anno precedente, con conseguenti benefici economici rilevanti.

Quanto alla assunta natura fiscale del contributo, l'Avvocatura osserva che tale prestazione pecuniaria obbligatoria non è dovuta dalla generalità dei cittadini bensì dagli assistiti in genere, strettamente finalizzata oltretutto a contribuire, insieme con lo Stato, al finanziamento della spesa sanitaria. Ciò renderebbe arbitraria ogni illazione circa il venir meno del modello di tipo assicurativo nel campo dell'assistenza malattia.

In ogni caso, anche ad ammettere la natura di tributo del prelievo di cui all'art. 31, il rispetto dei principi sanciti dall'art. 53 Cost. andrebbe valutato non con riferimento ad ogni singola imposta ma piuttosto con riguardo all'intero sistema tributario.

Quanto al presunto contrasto della l. n. 41 del 1986, quale legge di approvazione del bilancio, con l'art. 81 Cost. (v. ord. n. 31/1987), viene osservato come il giudice remittente sia incorso in errore trattandosi in realtà di legge finanziaria ex art. 11 l. n. 468 del 1978, per la quale non valgono i limiti posti dal citato art. 81 Cost.

La censura secondo cui la norma impugnata farebbe riferimento al reddito dichiarato anziché a quello definitivamente accertato (v. sempre ord. n. 31/1987) sarebbe ancora frutto di erronea interpretazione non trovando sostegno in alcun dato normativo.

Ulteriori memorie sono state prodotte in prossimità dell'udienza con la conferma ed esplicazione di quanto già dedotto.

Considerato in diritto

1. - Le ordinanze di rimessione hanno per oggetto questioni identiche: i giudizi relativi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - La legge 28 febbraio 1986, n. 41 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) - così dispone in ordine ai contributi dovuti per le prestazioni del servizio sanitario nazionale:

a) nei confronti dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, la quota contributiva è fissata nella misura del 10,95% della retribuzione imponibile, con aliquota del 9,60% a carico dei datori di lavoro (5,60% per i soggetti contemplati nell'art. 3, lett. d del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 633) e 1,35% a carico dei lavoratori (art. 31, n. 1);

b) nell'esplicazione di lavoro autonomo degli artigiani, esercenti attività commerciali, liberi professionisti (e, a tal titolo, pure lavoratori dipendenti e pensionati) la quota è dovuta nella misura del 7,5% del reddito complessivo ai fini dell'IRPEF per l'anno precedente a quello cui il contributo si riferisce, ricomprendendovi anche i redditi dominicali ed agrari, di fabbricati e di capitale, per la parte eccedente i quattro milioni di lire (art. 31, n. 8);

c) a identica contribuzione sono assoggettati i coltivatori diretti, mezzadri, coloni e rispettivi concedenti, con una riduzione del 50 per cento per i redditi da aziende situate in zone svantaggiate (art. 31, n. 9);

d) l'onere annuo per i soggetti di cui ai punti b) e c) non può essere inferiore, comunque, rispettivamente a L. 648.000 e a L. 324.000 (art. 31, n. 10);

e) alla aliquota del 7,5% restano assoggettati, inoltre, i cittadini non altrimenti considerati, cosiddetti non mutuati per non essere stati in origine soggetti ad iscrizione ad alcun istituto mutualistico (art. 31, n. 11).

I prelievi sovraelencati si applicano sulla quota degli imponibili complessivi assoggettabili a contribuzione non superiore a L. 40 milioni annue, mentre per importo eccedente, e fino al limite di L. 100 milioni, è dovuto un contributo di solidarietà nella misura del 4 per cento, ripartibile - quanto ai lavoratori dipendenti - per il 3,80 nei confronti del datore di lavoro e lo 0,20 per il lavoratore (art. 31: nn. 13, 14, 15).

3. - La normativa riportata è sospettata di illegittimità costituzionale dai giudici a quibus: ordinanze del Pretore di Taranto (n. 23), del Pretore di Campobasso (n. 31), del Pretore di Lecce (n. 63), del Pretore di Macerata (n. 115), del Pretore di Venezia (nn. 130 e 131), del Pretore di Trapani (n. 174), tutte del 1987.

Si assumono violati i criteri di cui all'art. 53 Cost. poiché, a parte il riferimento non al reddito accertato bensì a quello (presuntivo) dell'anno precedente, contrasterebbe con essi l'esenzione per i redditi dominicali, di fabbricati e da capitale al di sotto dei quattro milioni; resterebbe, poi, ingiustificata la minore aliquota oltre i quaranta milioni di reddito e addirittura l'esenzione oltre i cento.

Sicuramente privo di legittimità sarebbe l'obbligo di contribuzione prescritta, non inferiore, comunque, ad annue L. 648.000; il che avrebbe comportato, altresì, potendosi trattare di reddito non prodotto, la violazione dell'art. 35, nelle garanzie di tutela del lavoro.

Nelle norme sussisterebbe, inoltre, disomogeneità, ex art. 3 Cost., per disparità di trattamento tra lavoro autonomo e dipendente, nonché diffusa incoerenza nei sensi già descritti.

Per il Pretore di Campobasso (ord. n. 31) la norma avrebbe violato, infine, anche l'art. 81 Cost.: la legge attiene alla formazione del bilancio sicché imponendo il tributo de quo, avrebbe infranto l'esplicito divieto del disposto anzidetto (terzo comma).

4.1. - L'ordinanza del Pretore di Taranto (n. 23) non reca cenno alcuno della fattispecie di

causa, sicché essa, mancando i termini della rilevanza, va dichiarata inammissibile.

4.2. - Una inammissibilità delle questioni è prospettata in limine dalla difesa dell'I.N.P.S.: i Pretori rimettenti, configurando l'onere contributivo quale obbligazione di natura tributaria, sarebbero stati incompetenti, per materia, a conoscerne.

L'eccezione non ha pregio, in quanto le questioni s'incentrano, per loro cospicua parte, sulla verifica, positiva o negativa che possa risultare, della natura, appunto, del contributo, della quale si dubita.

5.1. - Il Pretore di Campobasso (ord. n. 31) ritiene che la normativa avrebbe violato, s'è detto, l'art. 81 e i divieti ivi contenuti. Ma la censura è infondata.

Le disposizioni di cui trattasi, indipendentemente dai caratteri della contribuzione (di ciò si tratterà in appresso: infra, n. 5.2) concernono - quale parte della legge finanziaria per il 1986 - le disposizioni per la formazione del bilancio, emanate giusta l'art. 11 della Novella sulla contabilità generale (legge n. 468 del 5 agosto 1978) e non l'approvazione del bilancio stesso. È ben noto, al proposito, che la legge finanziaria e quella corrispondente di bilancio derivano da un comune processo decisionale, mantenendo - tuttavia - una differente natura con limiti diversi, proprio per effetto dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 35 del 1985).

5.2. - Come detto (supra, n. 3) le ordinanze ravvisano contrasto della normativa con l'art. 53 Cost.

Ma per ciò potersi conseguenzialmente dimostrare, andrebbe in apice riconosciuto al contributo un connotato tributario certo.

La Corte ha avuto, tuttavia, già modo di considerare che la fiscalizzazione degli oneri, enunciata dall'art. 53, quarto comma lett. f della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale e base di partenza d'ogni ricostruzione relativa, rappresenta solo un'aspirazione tendenziale di fondo, nel processo di rifondazione sanitaria per i fini di tutela della salute, graduale nella sua attuazione (sent. n. 167 del 1986).

Se ciò ebbe a riconoscersi in ordine al complesso di disposizioni anteriori, l'art. 31 legge n. 41, sopravvenuto ora, non sembra, da solo, aver modificato tutta la sistematica cui si ricollega e nella quale permangono, tuttora, pregnanti connotazioni di carattere assicurativo.

Infatti, premessa la gradualità, conclamata appunto dall'art. 53 legge n. 833, di prestazioni (da unificare) e di correlate contribuzioni (da adeguare), nel quadro dei provvedimenti di prelievo via via seguiti nel tempo (ne reca ampio cenno la precedente sentenza n. 167) l'art. 31 risulta aver disposto solo in ordine al meccanismo di prelievo riferendolo al reddito complessivo, desumibile, ovviamente proprio perché complessivo, dai corrispondenti calcoli ai fini dell'IRPEF: non si rinviene alcunché, dunque, di mutato in radice, sino a questo momento, nelle caratterizzazioni originarie della contribuzione riferita, ora, al reddito complessivo, ma correlata sempre - per lo meno negli auspici - (così l'ordine del giorno della V Commissione permanente del Senato, accolto dal Governo nella seduta del 14 febbraio 1986) al costo del servizio.

Aggiungasi che riferimenti di tal sorta al reddito complessivo non sono nuovi nell'ordinamento, ai fini di derivarne conseguenze a riguardo di benefici diversi (pensioni, assegni familiari ecc.). Per rimanere in tema più consono e specifico di incidenza sulla spesa sanitaria vanno ricordate le quote fisse (TICKET) da versarsi per le prestazioni e le relative esenzioni dall'esborso, costituente un evidente prelievo contributivo (stessa legge finanziaria n. 41, art. 28).

Conclusivamente, il riferimento alla onnicomprensività del reddito e alle procedure

relative, non è di per sé sufficiente per deflettere da quanto già considerato in passato sul punto: la questione va dichiarata non fondata senza che occorra scendere a ulteriori verifiche in tale direzione.

5.3. - I giudici a quibus, ad eccezione del Pretore di Macerata, riportano identiche censure all'articolato (supra, n. 3), nella prospettazione, ancora, di un contrasto con l'art. 3 Cost.

Motivo di disarmonia sarebbe fornito, intanto, da un riferimento ad entità incerta e mutevole, quale il reddito dell'anno precedente in luogo di quanto definitivamente accertato: ma le argomentazioni non trovano alcun favorevole riscontro nel sistema IRPEF, poiché la soglia ultima dei prelievi trova finalizzazione in prosieguo negli accertamenti definitivi, migliorativi o peggiorativi che possano poi risultare.

Quanto, piuttosto, ad una denunciata disparità di trattamento ingenerata dalle norme specifiche, più che tendersi a un tertium comparationis, favorevole ai ricorrenti, viene prospettata, in realtà, una disarticolazione normativa, attraverso cui inferire, in buona sostanza, che le norme adottate sarebbero prive della univoca omogeneità di ripartizione degli oneri.

Traspare, in altri termini, dalle ordinanze una complessa censura, analogamente a quanto già considerato dalla Corte nella precedente sentenza n. 167: incoerenza di fondo, in concreto incidente negativamente sulla interezza del sistema, nel frammentario atteggiarsi delle disposizioni che difetterebbero, così, di organica razionalità.

Orbene in punto, sempre con la sentenza n. 167, ha considerato la Corte che il sistema trova base di avvio nel disposto, già ricordato, dell'art. 53 della legge n. 833: per effetto di questo, il piano sanitario nazionale è tenuto a stabilire le norme generali erogatrici delle prestazioni (coevamente le fasi graduali di unificazione delle stesse), correlate necessariamente al corrispondente adeguamento delle contribuzioni assicurative; normativa riprodotta, ancora, per le modalità e i tempi, nel successivo art. 57.

Senonché a tuttoggi risultano sì parzialmente identificati taluni dati positivi sul versante della spesa (l. 23 ottobre 1985, n. 595 e successive integrazioni e modifiche), ma non è stato ancora concretato sul piano positivo il completo processo di allineamento sovrariferito, superandosi la fase transitoria di trapasso dal chiuso sistema mutualistico, rivolto a categorie determinate, all'altro, aperto e generale, indirizzato a tutti i cittadini sulla base di un'equa ripartizione degli oneri.

Invero, il mutamento in assoluto di cui è cenno si radica nelle premesse non più di una mera eliminazione della malattia, bensì di tutela del bene - intangibile - della salute: ottica assolutamente diversa questa, rispetto al passato, che viene a impingere nei fondamentali diritti di ognuno, imponendone altresì i correlati doveri poiché vi resta coinvolto l'interesse della collettività.

La messe di questa imponente trasformazione costituzionalmente protetta (art. 32) e degli adempimenti conseguenti giustificava la gradualità nelle risoluzioni relative, onde consentirsi il fruire delle necessarie esperienze per i fini di definitive sicure scelte.

Ma il frutto di tali esperienze, nel processo di espansione dai ristretti campi mutualistici all'area solidaristica globale, deve avere séguito, ora, in un rapporto adeguativo certo, omogeneo e concreto tra prestazioni e contribuzioni, come imposto dalla riforma. Né possono sottacersi le evidenti implicazioni anche pratiche poiché, nel tempo, le iniziali ragioni di transitorietà rischiano di rivestire forme e connotati di una vischiosità normativa a connotazione meramente storica, dimentica di una realtà che coinvolge, si vuol qui ribadire, nei diritti e inscindibili doveri per la fruibilità del servizio sanitario nazionale, la collettività

intera.

La Corte avverte, in tal senso, le preoccupazioni e le perplessità che la normativa impugnata desta per una caratterizzazione ancor oggi di incertezza e di disarmonia: ritiene, tuttavia, di escludere, allo stato, la normativa medesima da una declaratoria di illegittimità costituzionale, in quanto il sistema pur frammentizzato risulti - nei suoi pregressi collegamenti l'ultimo e definitivo anello di congiunzione per la attuazione della disciplina (cfr. sentenza n. 89 del 1984). La giustificazione del contingente non può, peraltro, portare a consentire interventi legislativi di tal sorta, non ispirati a chiara, puntuale certezza nella sistemazione delle prestazioni e dei relativi oneri.

Per i valori costituzionali, qui tracciati, al sacrificio contributivo, che è di tutti, deve corrispondere un servizio sicuro a tutti assicurato. Esso va prospettato e realizzato efficiente nella sue tecniche, sano nella sua amministrazione improntata a correttezza ed economicità, senza dispendii inconferenti.

Nei delineati sensi la questione va dichiarata non fondata.

6. - I Pretori di Lecce e di Trapani (ordd. nn. 63 e 174) ravvisano illegittimità del comma 10 dell'art. 31, là dove per gli onerati dal prelievo è prescritta una contribuzione comunque non inferiore (indipendentemente, cioè, dall'effettivo reddito) a L. 648.000 annue.

La Corte è chiamata a decidere se la disposizione contrasti con il principio d'uguaglianza (art. 3) (quanto al successivo art. 35, pur evocato, ne sono noti i contorni d'ispirazione generale).

Il disposto sembra riposare, col presumere in via assoluta una realtà di reddito eventualmente minore o addirittura inesistente, su di una situazione sovente fittizia, se si ha riguardo particolarmente a quei soggetti - giovani agli inizi di attività professionale - pressoché privi di cespiti.

In ogni caso, in un meccanismo, modellato sul reddito complessivo denunziato ai fini dell'IRPEF, quanto descritto può portare a prelievi difformi, per uno stesso soggetto, a seconda del reddito effettivamente prodotto (per l'obbligo tributario) e del reddito presunto (per la contribuzione sanitaria). Ne risulta palmare e incoerente la disorganica enunciazione.

La questione va accolta per la parte in cui la norma non consente - a fronte della forza probante, imposta in astratto dalla norma - la prova contraria.

Per effetto conseguenziale (ex art. 27 legge 11 marzo 1953 n. 87) l'identico provvedimento va adottato a riguardo della contribuzione (pure contenuta nel comma 10 dell'art. 31) stabilita comunque in non meno di L. 324.000 annue per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni e rispettivi concedenti, nonché per ciascun componente attivo del rispettivo nucleo familiare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi:

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, n. 8 legge 28 febbraio 1986, n. 41 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

Stato (legge finanziaria 1986) - sollevata dal Pretore di Taranto, in relazione all'art. 53 Cost., con l'ordinanza n. 23, in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 legge predetta, sollevata dal Pretore di Campobasso, in relazione all'art. 81 Cost., con l'ordinanza n. 31, in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 nn. 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 legge predetta, sollevata, in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., con le ordinanze dei Pretori di Campobasso (n. 31), Lecce (n. 63), Macerata (n. 115), Venezia (n. 130 e n. 131), Trapani (n. 174), in epigrafe;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, n. 10 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986) - nella parte in cui, per il contributo dovuto dai soggetti di cui al precedente comma 8, fissato comunque in somma annua non inferiore a L. 648.000, non consente prova contraria, ai fini del contributo, del minor reddito effettivo, determinato ai sensi del precedente comma 8;

5) dichiara, per effetto dell'art. 27 l. 11 marzo 1983, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, n. 10 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, specificata al punto 4 del presente dispositivo, nella parte in cui, per il contributo dovuto dai soggetti di cui al precedente comma 9, fissato comunque in somma annua non inferiore a L. 324.000 non consente prova contraria, ai fini del contributo, del minor reddito effettivo, determinato ai sensi del precedente comma 8.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 1987.

Il Presidente: SAJA

Il Redattore: BORZELLINO

Depositata in cancelleria il 3 dicembre 1987

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.