CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **963/1988** (ECLI:IT:COST:1988:963)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **10/10/1988**
Deposito del **13/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **19/10/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13173 13174 13175**
Atti decisi:

N. 963

SENTENZA 10-13 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 31 marzo 1980, n. 126, recante: "Indirizzo alle Regioni in materia di provvidenze a favore degli hanseniani e loro familiari" e dell'art. 2 della legge 13 agosto 1980, n. 463, recante: "Modifiche alla legge 31 marzo 1980, n. 126", promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, notificati il 10 maggio e il 19 settembre 1980, depositati in cancelleria il 16 maggio e il 26 settembre successivi ed iscritti ai nn. 10, 11, 18 e 19 del registro ricorsi 1980;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorsi notificati il 10 maggio 1980 (reg. ric. 10 e 11/1980), le Province autonome di Trento e Bolzano hanno promosso la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge 31 marzo 1980, n. 126, recante "Indirizzo alle Regioni in materia di provvidenze a favore degli hanseniani e loro familiari".

Detta legge ha attribuito un sussidio giornaliero ai cittadini affetti dal morbo di Hansen, riconosciuti tali da una pubblica autorità sanitaria e ricoverati in appositi luoghi di cura o assistiti a domicilio. Tale sussidio viene integrato da una quota aggiuntiva per ogni familiare a carico (art. 1). L'onere relativo all'erogazione del sussidio compete al Comune di residenza dell'hanseniano, mentre spetta alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano provvedere alla ripartizione dei finanziamenti tra i Comuni interessati (art. 2), nonché alla adozione degli atti necessari per adeguare la misura del sussidio ai limiti stabiliti dalla stessa legge (art. 3).

Le Province ricorrenti ricordano di essere titolari di competenza legislativa primaria in materia di assistenza e beneficenza pubblica e della correlativa potestà amministrativa (artt. 8, n. 25, e 16, primo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e di disporre anche del potere di delegare funzioni proprie ai Comuni o ad altri enti locali nonché di avvalersi dei loro uffici (art. 18, secondo comma, d.P.R. n. 670 del 1972), mentre le norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di assistenza e beneficenza, emanate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 469, non prevedono alcuna riserva di competenza in favore dello Stato tale da far ritenere escluse dalle attribuzioni provinciali le provvidenze in argomento.

Le Province stesse hanno pertanto provveduto a legiferare in materia con la legge della Provincia di Trento 10 aprile 1980, n. 8 e la legge della Provincia di Bolzano 21 agosto 1978, n. 46.

Rispetto a tale quadro normativo la inclusione delle Province ricorrenti nell'ambito di applicabilità della normativa statale determinerebbe una lesione del precitato art. 8, n. 25, dello Statuto, in quanto una legge statale relativa ad una materia affidata alla competenza primaria delle Province stesse, che tale competenza hanno puntualmente esercitato, non potrebbe conferire vigore nella sfera provinciale a singole disposizioni a carattere operativo quali quelle prima richiamate. Parimenti illegittima sarebbe l'attribuzione ai Comuni di competenze proprie delle Province, alle quali spetterebbe invece, in via esclusiva, la decisione relativa alla delegazione delle stesse competenze.

Che i sussidi agli hanseniani ed ai loro familiari rientrino nell'ambito della materia assistenza e beneficenza risulterebbe poi evidente - ad avviso delle ricorrenti - dall'ampia definizione di "beneficenza pubblica" data dall'art. 22 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale esclude soltanto le prestazioni previdenziali: ma quand'anche si volesse ritenere che la materia cui attiene l'impugnata legge statale appartenga all'igiene e sanità - in cui le Province ricorrenti hanno competenza concorrente ai sensi dell'art. 9, n. 10, dello Statuto speciale - la legge statale risulterebbe pur sempre viziata nella legittimità in quanto non detterebbe principi di carattere generale bensì disposizioni concrete di carattere operativo.

Secondo la Provincia di Bolzano, infine, anche le modalità di rimborso della spesa previste dalle norme impugnate contrasterebbero con l'art. 78 dello Statuto, in base al quale a ciascuna Provincia autonoma deve essere devoluta una quota di gettito tributario determinata

annualmente d'intesa tra il Governo e il Presidente della Giunta Provinciale.

Le ricorrenti chiedono pertanto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità della normativa impugnata in riferimento agli artt. 8, n. 25, 16, primo comma, 18, secondo comma, 78 e, se del caso, anche all'art. 9, n. 10 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale del Trentino-Alto Adige).

2. - Con successivi ricorsi notificati il 19 settembre 1980 (Reg. ric. nn. 18 e 19/1980) le Province autonome di Trento e Bolzano hanno impugnato - esclusivamente in via cautelare e per gli stessi motivi sopra illustrati - l'art. 2 della legge 13 agosto 1980, n. 463, che ha sostituito il corrispondente articolo della legge n. 126 del 1980, modificando, peraltro, soltanto gli oneri di spesa.

3. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, si è costituito nei quattro giudizi per sostenere l'infondatezza dei ricorsi.

Secondo l'Avvocatura la normativa in contestazione dovrebbe essere inquadrata non nella materia "assistenza e beneficenza", bensì in quello della "assistenza sanitaria e ospedaliera". Ciò risulterebbe evidente in relazione al fatto che il morbo di Hansen (lebbra) è malattia a carattere infettivo con decorso cronico e che già con legge 6 luglio 1962, n. 921, era stato previsto un sussidio giornaliero per i soggetti colpiti da tale morbo, al fine di stimolare la cura e l'effettuazione degli accertamenti cui gli hanseniani debbono sottoporsi per evitare il contagio. La finalizzazione del sussidio a tale scopo preventivo risulterebbe del resto confermata - secondo l'Avvocatura - dalla previsione dell'art. 3 della medesima legge n. 921/1962, dove si stabilisce la sospensione del sussidio qualora l'hanseniano si allontani dal luogo di cura contro il parere del sanitario oppure non si sottoponga ai periodici accertamenti ambulatoriali necessari per il controllo di eventuali recrudescenze della malattia.

L'assegno in questione non presupporrebbe, inoltre, una invalidità lavorativa intesa come incapacità fisica o psichica di espletare un proficuo lavoro, ciò che farebbe venir meno una delle condizioni per riferire lo stesso ad un intervento in materia di "assistenza pubblica".

Carattere preventivo avrebbe anche il sussidio concesso ai familiari a carico degli hanseniani, in quanto sarebbe volto al fine di consentire le terapie necessarie ad evitare il contagio.

In coerenza con tali elementi - conclude l'Avvocatura - le previste provvidenze sono state fatte gravare sul "Fondo sanitario nazionale", ciò che confermerebbe l'infondatezza dei ricorsi proposti contro due leggi che stabiliscono principi in materia di assistenza sanitaria e che non sono tali da ledere la competenza concorrente spettante alle Province ricorrenti.

4. - In prossimità dell'udienza pubblica le Province ricorrenti hanno presentato una memoria unica, al fine di ribadire le tesi enunciate nei ricorsi.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi di cui è causa investono questioni analoghe e possono pertanto essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - La legge 31 marzo 1980, n. 126, recante "Indirizzo alle Regioni in materia di provvidenze a favore degli hanseniani e loro familiari" conferisce (art. 1) il diritto ad un sussidio giornaliero ai "cittadini italiani affetti dal morbo di Hansen, riconosciuti tali da una

pubblica autorità sanitaria individuata dalle Regioni e ricoverati in appositi luoghi di cura o assistiti a domicilio". Lo stesso art. 1 prevede, ai commi secondo e sesto, l'integrazione del sussidio giornaliero con una quota aggiuntiva per ogni familiare a carico, quota che viene corrisposta fino a ventiquattro mesi dopo la morte dell'hanseniano. È ancora l'art. 1 a stabilire, all'ultimo comma, che l'erogazione del sussidio debba essere temporaneamente sospesa "qualora l'hanseniano non si sottoponga agli accertamenti e ai trattamenti profilattici e terapeutici prescritti dall'autorità sanitaria competente e conformi alle norme previste dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833". L'art. 2 affida poi ai Comuni l'erogazione del sussidio, demandando alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano il compito di provvedere annualmente alla ripartizione, tra i Comuni interessati, dei finanziamenti previsti dalla legge stessa, i cui oneri gravano sullo stanziamento dello stato di previsione del Ministero del tesoro relativo al "Fondo sanitario nazionale".

Infine, l'art. 3 stabilisce che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adottano gli atti necessari ad adeguare la misura del sussidio ai limiti stabiliti dall'art. 1.

La successiva legge 13 agosto 1980 n. 463, oltre a elevare il limite di reddito indicato dall'art. 1 della legge n. 126 del 1980 quale condizione per la corresponsione del sussidio, ha operato la formale sostituzione dell'intero art. 2 con un nuovo testo, il quale peraltro differisce dal precedente solo in quanto provvede ad adeguare l'onere di spesa.

Ad avviso delle Province autonome di Trento e Bolzano, gli artt. 2 e 3 della legge 31 marzo 1980, n. 126, e l'art. 2 della legge 13 agosto 1980, n. 463, risulterebbero invasivi della competenza legislativa primaria ad esse spettante in materia di assistenza e beneficenza, e verrebbero, di conseguenza, a violare gli artt. 8, n. 25 e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché l'art. 18, secondo comma, dello stesso Statuto, che riconosce alle Province autonome il potere di delegare funzioni proprie ai Comuni.

Secondo le ricorrenti le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con l'art. 9, n. 10, dello Statuto speciale - che attribuisce alle stesse Province la competenza legislativa concorrente in materia di igiene e sanità - dal momento che la normativa in esame, anche nell'ipotesi in cui si volesse ritenerla afferente a tale materia, non si sarebbe limitata a porre principi ma avrebbe adottato disposizioni di dettaglio e di carattere operativo.

La Provincia di Bolzano denunzia infine un ulteriore profilo di incostituzionalità determinato dalle disposizioni concernenti le modalità di rimborso della spesa, che violerebbero l'art. 78 dello Statuto.

3. - I ricorsi non sono fondati.

Le censure mosse dalle Province autonome di Trento e Bolzano si fondano principalmente sul presupposto che i rapporti e le situazioni disciplinate dalle leggi 31 marzo 1980, n. 126 e 13 agosto 1980, n. 463 rientrino nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, cioè in un ambito attribuito alla competenza legislativa primaria delle stesse Province.

Tale assunto risulta, peraltro, erroneo, come può apparire chiaro ove si consideri che le leggi oggetto del presente giudizio si inseriscono, conferendo ad esso coerente continuità, in un indirizzo normativo a suo tempo avviato dalla legge 6 luglio 1962, n. 921 e da ultimo ripreso e sviluppato dalla legge 24 gennaio 1986, n. 31. Le norme poste da tali testi risultano, infatti, tutte egualmente ispirate all'intento di determinare, sull'intero territorio della Repubblica, condizioni idonee a minimizzare, per quanto possibile, i rischi di contagio di un morbo, qual'è appunto quello di Hansen, di fronte al quale la scienza medica non dispone ancora di strumenti terapeutici decisivi.

Tale finalità, nella legislazione richiamata, emerge chiaramente attraverso la presenza di

norme che prevedono la sospensione del sussidio qualora il malato abbandoni volontariamente il luogo di cura, oppure rifiuti di sottoporsi ai prescritti controlli ed accertamenti clinici e batteriologici, ovvero rifiuti l'applicazione delle misure profilattiche nei confronti della prole o, infine, non si sottoponga ai trattamenti profilattici e terapeutici prescritti dall'autorità sanitaria competente (cfr. art. 3 l. 6 luglio 1962, n. 921; art. 1 l. 31 marzo 1980, n. 126; art. 1 l. 24 gennaio 1986, n. 31). Le norme di cui è causa perseguono dunque finalità non meramente assistenziali, bensì legate in maniera precipua alla profilassi: ciò può trovare ulteriore conferma nel carattere cronico del morbo di Hansen, col quale non sarebbe in alcun modo compatibile la previsione della sospensione - nei casi predetti - del sussidio, se questo dovesse avere una funzione esclusivamente assistenziale. A conclusioni non diverse induce, d'altro canto, un'attenta lettura delle norme che dispongono l'integrazione del sussidio per ogni familiare a carico e la corresponsione di tale integrazione sino a ventiquattro mesi dopo la morte dell'hanseniano: esse sono, infatti, volte a favorire gli accertamenti e la profilassi necessari per eliminare o quanto meno ridurre i rischi di un contagio eventualmente avvenuto, anche dopo la morte dell'hanseniano.

Un'ulteriore riprova che le leggi nn. 126 e 463 del 1980 afferiscono alla materia "igiene e sanità" può essere, infine, desunta anche dal fatto che le spese da esse previste risultano imputate al "Fondo sanitario nazionale".

4. - Chiarita la materia di pertinenza delle leggi di cui è causa, è ora da dire della censura secondo la quale le leggi in esame non recherebbero norme di principio, come dovrebbe essere nelle materie rispetto alle quali la competenza legislativa statale concorre con quella regionale o provinciale, bensì norme direttamente operative e di dettaglio.

In realtà, per valutare il merito di tale rilievo, occorre tenere presenti le difformità che le normative regionali vigenti anteriormente alla legge n. 126 del 1980 facevano registrare in ordine alla misura del sussidio previsto per gli hanseniani. Una simile situazione normativa si presentava, peraltro, incompatibile con l'interesse alla massima efficacia dell'azione profilattica, azione cui si ispira, in generale, - come si è detto - l'intera legislazione in materia e che, per risultare congrua, deve svolgersi con pari intensità in tutto il territorio dello Stato. Tale interesse, attinente all'intera comunità nazionale, appare, pertanto, idoneo a fondare una normativa intesa a fornire un indirizzo unitario alle Regioni e Province autonome nella determinazione dei sussidi ai soggetti colpiti ed ai loro familiari.

5. - Dalle osservazioni che precedono discende l'infondatezza delle censure formulate sia con riferimento agli artt. 8, n. 25, 9, n. 10, e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (sul presupposto che le norme impugnate attengano a materia di competenza esclusiva), sia con riferimento all'art. 9 n. 10 dello stesso Statuto (sul presupposto che le norme in esame vengano, invece, a incidere su materia di competenza concorrente).

Del tutto inconferente appare, infine, il rilievo mosso dalla sola Provincia di Bolzano in relazione all'art. 78 dello Statuto speciale, giacché la normativa oggetto del presente giudizio integra una fattispecie estranea a quella dell'adeguamento delle finanze delle Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 2 e 3 della

legge 31 marzo 1980, n. 126, concernente "Indirizzo alle Regioni in materia di provvidenze a favore degli hanseniani e loro familiari" ed all'art. 2 della legge 13 agosto 1980, n. 463, recante modifiche alla predetta legge n. 126 del 1980, proposte, con i ricorsi di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 8 n. 25, 9 n. 10, 16, primo comma, 18 secondo comma del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, dalla Provincia autonoma di Trento;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle stesse norme di legge, proposte, con i ricorsi di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 8 n. 25, 9 n. 10, 16, primo comma, 18 secondo comma e 78 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 ottobre 1988.

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.