CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **193/1994** (ECLI:IT:COST:1994:193)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Camera di Consiglio del **27/04/1994**; Decisione del **11/05/1994**
Deposito del **19/05/1994**; Pubblicazione in G. U. **25/05/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20597**
Atti decisi:

N. 193

SENTENZA 11-19 MAGGIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della legge 21 novembre 1988, n. 506 (recte: 508) (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti), promossi con ordinanze emesse il 20 ottobre 1993 (n. 2 ordinanze), il 2 novembre 1993 (n. 4 ordinanze) ed il 9 novembre 1993 dal Pretore di Napoli, rispettivamente iscritte ai nn. 729, 730, 752, 753, 754 e 755 del registro ordinanze 1993 ed al n. 40 del registro ordinanze 1994, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 51 e 53, prima serie speciale, dell'anno 1993 e n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 1994 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Ritenuto in fatto

1. - Con sette ordinanze di contenuto identico il Pretore di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980 n. 18 e della legge 21 novembre 1988 n. 506 (recte: 508), in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del remittente la denunciata disparità di trattamento consisterebbe, per la prima norma, nell'aver negato a favore degli invalidi civili l'assegnazione di tre accompagnatori o, in luogo di ciascuno di essi, la corresponsione di un assegno integrativo dell'indennità di assistenza e di accompagnamento; nonché, per la legge n. 508 del 1988, nel non aver esteso agli invalidi civili la misura delle erogazioni riconosciute a favore dei grandi invalidi di guerra.

2. - Il Pretore di Napoli premette di essere a conoscenza della ordinanza n. 487 del 1988 con la quale questa Corte ha già dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 18 del 1980, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione; detta pronuncia poneva in evidenza la differenza di situazione tra gli invalidi civili e quelli di guerra sulla base di una obiettiva diversità dei presupposti costitutivi del fatto invalidante (scaturente, nel secondo caso, da fatti bellici), dalla quale conseguiva anche un profilo risarcitorio estraneo all'ipotesi dell'invalidità civile, e concludeva perciò per la disomogeneità delle situazioni poste a confronto.

Osserva tuttavia il giudice a quo che quella decisione avrebbe esteso un principio già esplicitato per le pensioni di guerra anche all'indennità di accompagnamento senza però motivare sulle ragioni di quell'ampliamento. Ove si consideri che l'indennità di accompagnamento ha lo scopo di incentivare l'assistenza domiciliare dell'invalido evitandone il ricovero e l'emarginazione conseguente e, nel contempo, di sollevare lo Stato da un onere ben più gravoso

di quello derivante dalla corresponsione delle indennità, ne consegue, ad avviso del remittente, la correlazione di quella provvidenza con gli artt. 2, 38 e 32 della Costituzione, e cioè con il dovere di assistenza sanitaria e con il principio che la specifica assistenza degli invalidi è onere esclusivo dello Stato. In questo contesto, rileva il Pretore, non pare esservi spazio per una configurazione risarcitoria della perdita dell'integrità fisica conseguente ad un servizio reso alla patria.

La natura di quell'erogazione andrebbe correlata, in conclusione, al grado dell'invalidità e non potrebbe essere condizionata dall'origine remota della stessa.

3. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità, o comunque per l'infondatezza, della questione.

Rileva in primo luogo la difesa del Governo che il giudice a quo richiede, in sostanza, che il trattamento degli invalidi civili venga elevato, adeguandolo a quello degli invalidi di guerra: in definitiva viene chiesta la pronuncia di una sentenza additiva.

Orbene è noto, prosegue l'Avvocatura, che l'ammissibilità di tali pronunce è avversata dalla prevalente dottrina per vari motivi ma principalmente perché verrebbe ad invadere il potere discrezionale del legislatore, e perché in molti casi - come in quello in esame - si risolverebbe

in una violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

4. - Nel merito, rileva l'Avvocatura, non si può negare che alla base della tesi del giudice remittente può esserci un fondo di verità: è vero che il trattamento assistenziale dei grandi invalidi, ed in particolare l'indennità di accompagnamento, mira anche ad evitarne il ricovero in istituti ospedalieri e la inevitabile conseguente emarginazione, traendone vantaggio la spesa sanitaria; ed è vero anche che sotto questo profilo le esigenze degli invalidi civili non differiscono da quelle degli invalidi di guerra, ma è anche vero che il legislatore ha voluto attribuire al trattamento assistenziale di questi ultimi un significato diverso ed aggiuntivo a quello, evidenziato dal remittente, comune agli invalidi civili. Significato che è quello ben noto di compenso per l'integrità fisica perduta per il bene della Patria, che mette il grande invalido di guerra in grado non solo di evitare il ricovero, con le conseguenze negative evidenziate dal Pretore di Napoli, ma anche di avere una assistenza maggiore e più qualificata, prolungata nell'arco della giornata, che gli consenta una vita professionale - se ancora possibile - e comunque sociale, culturale quanto più vicina a quella normale.

In definitiva, apparirebbe evidente che lo scopo del legislatore è quello di apprestare le condizioni per evitare ai grandi invalidi di guerra lo sradicamento dalla società e per consentirne il reinserimento.

Del resto, prosegue la difesa del Governo, il T.U. 23 dicembre 1978, n. 915, esordisce all'art. 1 definendo le pensioni di guerra come "atto risarcitorio, di doveroso riconoscimento e di solidarietà da parte dello Stato nei confronti di coloro che, a causa della guerra, abbiano subito menomazioni nell'integrità fisica ..": viene cioè solennemente ribadita la natura risarcitoria di tale trattamento, che costituisce una delle manifestazioni tipiche del principio della responsabilità oggettiva dello Stato per danni subiti da privati a causa di atti di imperio legittimamente posti in essere nell'interesse della collettività.

Ma la natura risarcitoria nelle intenzioni del legislatore, rileva l'Avvocatura, non si esaurisce nel trattamento pensionistico stricto sensu, bensì opera in relazione all'intero trattamento riservato agli invalidi di guerra: ed è per questo che la misura dell'indennità di accompagnamento ad essi riservata è superiore a quella degli invalidi civili, dovendo assolvere, come sopra si è evidenziato, ad una funzione diversa ed aggiuntiva rispetto all'indennità corrisposta agli invalidi civili.

Non vi sarebbe dubbio, pertanto, che le situazioni poste a raffronto dal giudice a quo non possono essere considerate omogenee, e non sarebbe quindi possibile ravvisare alcuna violazione del principio di eguaglianza.

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata dal Pretore di Napoli, con sette ordinanze di identico contenuto, investe la Corte della verifica di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980 n. 18 e della legge 21 novembre 1988 n. 508, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Stante l'identità della questione sollevata da tutte le ordinanze, i giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione, in quanto il Pretore remittente avrebbe chiesto una sentenza "additiva" o "aggiuntiva" che elevi il trattamento deteriore degli invalidi civili per quanto riguarda l'indennità di accompagnamento,

adeguandolo a quello degli invalidi di guerra; inoltre non potrebbe invocarsi il rispetto del principio di eguaglianza per estendere ad altri "un'area di preteso privilegio".

L'eccezione deve essere respinta: è appena il caso di rilevare che di sentenze "additive" o "aggiuntive" è ricca la giurisprudenza di questa Corte, e quanto all'errata invocazione dell'art. 3, primo comma, in relazione ad una posizione di privilegio, è problema che concerne il merito del giudizio.

3.1. - Passando, quindi, al merito, la questione deve dichiararsi infondata.

Analoga questione relativa alla disparità di trattamento fra invalidi di guerra e invalidi civili (in danno di questi ultimi), sollevata limitatamente alla legge n. 18 del 1980, è già stata dichiarata manifestamente infondata da questa Corte con ordinanza n. 487 del 1988.

Affermò la Corte che il trattamento differenziato fra invalidi civili e invalidi di guerra è giustificato e legittimato "dall'obiettiva diversità dei presupposti che sono alla base del fatto invalidante, scaturente nel secondo caso dai fatti bellici, comportante anche un elemento risarcitorio, estraneo alle ipotesi dell'invalidità civile". Tale carattere era stato già più volte riconosciuto da precedenti pronunce della Corte, a partire dalla sentenza n. 13 del 1968, ed è, del resto, messo in evidenza dallo stesso legislatore nell'art. 1 del T.U. sulle pensioni di guerra n. 915 del 1978.

3.2. - Il giudice a quo ben conosce questi precedenti, ma lamenta che il principio esplicitato per le pensioni di guerra sia stato esteso dalla citata ordinanza n. 487 del 1988 all'indennità di accompagnamento senza specifica motivazione.

Ad avviso del remittente la diversa natura e finalità dell'indennità di accompagnamento non potrebbe consentire la chiamata in causa dell'elemento risarcitorio ed esigerebbe quindi una completa eguaglianza di trattamento fra le dette categorie di invalidi.

Che l'indennità di accompagnamento abbia una sua specifica natura e finalità è fuori discussione, nel senso che essa consiste in "una particolare provvidenza in favore di soggetti non autosufficienti, al fine di porli in grado di far fronte alle esigenze di accompagnamento e di assistenza che quella condizione necessariamente comporta, consentendo loro condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana" (cfr. sentt. n. 346 del 1989 e n. 88 del 1993).

Alla stregua di questa definizione - che non può non essere pienamente ribadita - la citata sentenza n. 88 del 1993 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma (l'art. 1 della legge 28 marzo 1968 n. 406) che escludeva gli invalidi minori di diciotto anni dalla corresponsione dell'indennità di accompagnamento: in questo caso era evidente l'ingiustificata disparità di trattamento, dato che le ragioni e le finalità cui tale indennità risponde valgono per i minori di diciotto anni in misura identica se non più accentuata di quanto valgono per i maggiori di età.

3.3. - Ma ben diverso è il caso in esame, che muove dalla comparazione dell'indennità di accompagnamento prevista per gli invalidi civili con quella attribuita agli invalidi di guerra. La diversità di situazioni che scaturisce dalla particolare causa che ha dato luogo all'invalidità di guerra, prima ricordata, non esclude che di essa il legislatore possa tener conto anche nella determinazione dell'indennità di accompagnamento: se quindi il legislatore ha ritenuto di prevedere per gli invalidi di guerra non autosufficienti un'indennità di accompagnamento più favorevole rispetto a quella che rimane stabilita per gli invalidi civili, la sua scelta non può ritenersi irragionevole, anche se la disciplina legislativa della materia ha subito più volte modifiche, che rientrano comunque nella discrezionalità del legislatore stesso.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980 n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della legge 21 novembre 1988 n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Pretore di Napoli con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 maggio 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.