CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **2/1995** (ECLI:IT:COST:1995:2)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Camera di Consiglio del **09/01/1995**; Decisione del **11/01/1995**
Deposito del **12/01/1995**; Pubblicazione in G. U. **18/01/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21237 21238**
Atti decisi:

N. 2

SENTENZA 11-12 GENNAIO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, 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

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 63 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) nel testo risultante dalle successive modificazioni e integrazioni, limitatamente a:

comma 2, limitatamente alle parole: "che, secondo le leggi vigenti", alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati" e alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM";

comma 3: "A partire dalla data di cui al primo comma i cittadini di cui al comma precedente soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sono tenuti a versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia, secondo le modalità di cui ai commi seguenti, valido anche per i familiari che si trovino nelle condizioni indicate nel precedente comma. Gli adempimenti per la riscossione ed il recupero in via giudiziale della quota di cui al precedente comma sono affidati all'INPS che vi provvederà secondo le norme e le procedure che saranno stabilite con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro delle finanze. Con lo stesso decreto sarà stabilita la procedura di segnalazione all'INPS dei soggetti tenuti al pagamento. Per il mancato versamento o per l'omessa od infedele denuncia dei dati indicati nel decreto di cui al comma precedente si applicano le sanzioni previste per i datori di lavoro soggetti alle procedure di cui al D.M. 5 febbraio 1969";

comma 4: "Il contributo dovuto dai cittadini italiani all'estero anche se non soggetti all'obbligo della predetta dichiarazione dei redditi è disciplinato dal decreto di cui all'articolo 37 della presente legge";

comma 5: "Con decreto del Ministro della sanità, da emanarsi entro il 30 ottobre di ogni anno di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio sanitario nazionale, è stabilita la quota annuale da porre a carico degli interessati per l'anno successivo. Detta quota è calcolata tenendo conto delle variazioni previste nel costo medio pro-capite dell'anno precedente per le prestazioni sanitarie di cui al secondo comma";

comma 8: "Per il mancato versamento o per omessa o infedele dichiarazione, si applicano le sanzioni previste per tali casi nel titolo V del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600", iscritto al n. 75 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio Centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella Camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'avvocato Achille Chiappetti per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio Centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di referendum popolare, presentata da Giuseppe Calderisi, Rita Bernardini, Ottavio Lavaggi, Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Elio Vito, Lorenzo Strik Lievers e Paolo Vigevano, concernente l'abrogazione dell'art. 63 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) nel testo risultante dalle successive modificazioni e integrazioni, limitatamente a:

comma 2, limitatamente alle parole: "che, secondo le leggi vigenti", alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati" e alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM";

comma 3: "A partire dalla data di cui al primo comma i cittadini di cui al comma precedente soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sono tenuti a versare annualmente un

contributo per l'assistenza di malattia, secondo le modalità di cui ai commi seguenti, valido anche per i familiari che si trovino nelle condizioni indicate nel precedente comma. Gli adempimenti per la riscossione ed il recupero in via giudiziale della quota di cui al precedente comma sono affidati all'INPS che vi provvederà secondo le norme e le procedure che saranno stabilite con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro delle finanze. Con lo stesso decreto sarà stabilita la procedura di segnalazione all'INPS dei soggetti tenuti al pagamento. Per il mancato versamento o per l'omessa od infedele denuncia dei dati indicati nel decreto di cui al comma precedente si applicano le sanzioni previste per i datori di lavoro soggetti alle procedure di cui al D.M. 5 febbraio 1969";

comma 4: "Il contributo dovuto dai cittadini italiani all'estero anche se non soggetti all'obbligo della predetta dichiarazione dei redditi è disciplinato dal decreto di cui all'articolo 37 della presente legge";

comma 5: "Con decreto del Ministro della sanità, da emanarsi entro il 30 ottobre di ogni anno di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio sanitario nazionale, è stabilita la quota annuale da porre a carico degli interessati per l'anno successivo. Detta quota è calcolata tenendo conto delle variazioni previste nel costo medio pro-capite dell'anno precedente per le prestazioni sanitarie di cui al secondo comma";

comma 8: "Per il mancato versamento o per omessa o infedele dichiarazione, si applicano le sanzioni previste per tali casi nel titolo V del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600".

2. - Con ordinanza emessa il 30 novembre 1994, l'Ufficio Centrale per il referendum, verificati i risultati delle operazioni di riscontro compiute dal Centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione, ha dichiarato legittima la richiesta di referendum.

3. - Con memoria depositata in prossimità della Camera di consiglio, la difesa del comitato promotore sostiene l'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo, avente ad oggetto l'art. 63 della legge n. 833 del 1978, affermando che il quesito si presenta chiaro e uniforme, e che la normativa da sottoporre alla consultazione popolare non costituisce né una norma a contenuto costituzionalmente vincolato, né una norma costituzionalmente obbligatoria, né una norma tributaria.

Dopo aver ricordato che lo scopo del referendum sull'art. 63 della legge n. 833 del 1978 è quello di consentire ai cittadini di ricorrere a forme di assicurazione contro la malattia diverse da quella costituita dall'iscrizione al servizio sanitario nazionale, mantenendo fermo il principio cardine - per l'attuazione dell'art. 32 della Costituzione - dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie, il comitato promotore afferma che la chiarezza e la uniformità del quesito non sono pregiudicate dall'esclusione dall'oggetto del referendum di alcune disposizioni legislative che regolano le modalità per la determinazione del contributo sanitario e che stabiliscono l'entità dello stesso (art. 1 della legge n. 421 del 1992, art. 4 della legge n. 413 del 1991, art. 31 della legge n. 41 del 1986, art. 6 della legge n. 438 del 1992). Secondo il comitato promotore tali disposizioni, infatti, dovrebbero continuare a trovare applicazione nei confronti dei cittadini che sceglieranno di rimanere iscritti al servizio sanitario nazionale.

Sotto il profilo del limite delle norme a contenuto costituzionalmente vincolato, il comitato promotore ritiene che l'eventuale abrogazione dell'art. 63 della legge n. 833 del 1978, lungi dal violare l'art. 32 della Costituzione, sarebbe in armonia con i principi che da esso derivano, secondo le più recenti interpretazioni date a tale articolo dalla Corte costituzionale. La necessità di razionalizzare il servizio sanitario nazionale e di migliorare la sua efficienza, richiamata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 408 del 1994, non sarebbe certo ostacolata dall'eventuale esito positivo del referendum, che, al contrario, contribuirebbe a ridurre le dimensioni del servizio sanitario nazionale, anche dal punto di vista dell'entità della

spesa pubblica, secondo una linea di tendenza diffusa all'estero e soprattutto nel diritto comunitario, già parzialmente attuata dalla legge n. 421 del 1992. Il comitato promotore afferma inoltre che l'art. 32 della Costituzione, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ha carattere programmatico e che, di conseguenza, lascia al legislatore la possibilità di scegliere liberamente i moduli organizzativi del sistema sanitario, onde consentire la concorrenza tra assicurazione pubblica e privata.

In conclusione, secondo i promotori, il contenuto essenziale dell'art. 32 della Costituzione non sarebbe pregiudicato, perché rimarrebbe comunque l'obbligo per tutti i cittadini di assicurarsi contro la malattia e perché non sarebbe intaccata la struttura del servizio sanitario nazionale per i cittadini che desiderassero fruire delle sue prestazioni.

Per quanto riguarda il limite delle norme costituzionalmente obbligatorie, si osserva che l'effetto abrogativo del referendum non pregiudicherebbe la possibilità di funzionamento del servizio sanitario nazionale. Il comitato promotore ritiene, anzitutto, che la normativa risultante da una eventuale abrogazione referendaria diverrebbe operativa solo a seguito di un successivo intervento legislativo, che stabilisca le modalità per l'esercizio dell'opzione, da parte dei cittadini, tra servizio pubblico e assicurazioni private e che istituisca una forma di contribuzione solidale che rimarrebbe comunque a carico dei cittadini che optano per l'assistenza sanitaria privata. Inoltre, il comitato promotore osserva che la riduzione dei contributi sanitari non paralizzerebbe il servizio sanitario nazionale, dato che anche oggi essi bastano a coprire solo una parte (cinquanta per cento) dei costi correnti del servizio.

La normativa oggetto della richiesta di referendum non ha, secondo il comitato promotore, natura tributaria. A sostegno di questa affermazione, si richiamano alcune pronunce della Corte costituzionale secondo le quali il contributo sanitario non ha natura tributaria certa (sentt. n. 167 del 1986, n. 431 del 1987, n. 408 del 1994). Anzi, precisa il comitato, così come nel 1990 (sent. n. 63) la Corte costituzionale aveva ammesso un referendum sulla caccia sulla base del fatto che eliminando la possibilità di emettere i provvedimenti cui era collegato l'onere tributario - licenza di caccia - non poteva non discendere anche l'eliminazione dei relativi oneri, allo stesso modo, nel caso del servizio sanitario nazionale, poiché si elimina l'erogazione di prestazioni sanitarie per i cittadini che optino per le assicurazioni private, deve conseguentemente essere eliminato l'obbligo di contribuire alle spese sanitarie.

Da ultimo, il comitato osserva che nessun dubbio di ammissibilità può derivare dal ritaglio operato dalla richiesta di referendum sulle norme contenute nell'art. 63 della legge n. 833 del 1978, dato che tale tipo di intervento referendario è stato pacificamente ammesso dalla Corte nella sentenza n. 32 del 1993.

4. - Nel corso della Camera di consiglio del 9 gennaio 1995, l'avvocato Achille Chiappetti, intervenuto in rappresentanza dei promotori e presentatori del referendum abrogativo, ha insistito per l'ammissibilità della proposta referendaria con argomenti analoghi a quelli espressi nella memoria.

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio Centrale per il referendum del 30 novembre 1994, che ne ha dichiarato la legittimità, investe i commi secondo, terzo, quarto, quinto e ottavo dell'art. 63 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

In particolare, la richiesta riguarda alcune parole del secondo comma dell'art. 63 sopra menzionato, di modo che, in seguito all'eventuale esito positivo del referendum, esso assuma il seguente contenuto: "I cittadini non sono tenuti all'iscrizione presso il servizio sanitario nazionale". Inoltre, la richiesta è vo'lta all'abrogazione totale dei commi terzo, quarto, quinto e ottavo del medesimo art. 63, che prevedono l'obbligo per i cittadini di versare annualmente un contributo per l'assistenza sanitaria, di modo che, ove la votazione popolare avesse successo, il predetto obbligo, quale attualmente disciplinato (addossamento dell'obbligo di contribuire al servizio sanitario nazionale su tutti i cittadini che percepiscono una retribuzione o un reddito imponibile ai fini fiscali; versamento annuale commisurato al reddito e indipendente dalle prestazioni erogate dal servizio sanitario a favore del singolo contribuente; applicazione per il mancato versamento o per l'omessa o infedele dichiarazione delle sanzioni previste per l'analogo comportamento in materia tributaria, etc.), verrebbe abolito. La richiesta di referendum ha, dunque, un duplice oggetto: l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e l'obbligo di versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia.

2. - La proposta referendaria oggetto del presente giudizio va dichiarata inammissibile.

Ai sensi dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e degli artt. 32, secondo comma, e 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, questa Corte, allorché è investita della decisione sulla ammissibilità di referendum abrogativi di leggi o di atti aventi valore di legge, è tenuta a verificare, innanzitutto, se le disposizioni che si intende abolire rientrino fra quelle sottratte alla votazione diretta del corpo elettorale a norma dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione ("leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali").

Nel definire le "leggi tributarie" nei sensi del ricordato art. 75 e ai fini del giudizio di ammissibilità del referendum, la Corte ha costantemente affermato che tale nozione è caratterizzata dalla ricorrenza di due elementi essenziali: da un lato, l'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio; dall'altro, la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, e cioè allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario necessario a coprire spese pubbliche (v. sentt. nn. 26 del 1982, 63 del 1990). Tali elementi ricorrono nel caso del contributo per l'assistenza di malattia disciplinato dall'art. 63, terzo, quarto, quinto e ottavo comma, della legge n. 833 del 1978, di cui si chiede l'abrogazione totale. Nella specie, infatti, tutti i cittadini aventi una retribuzione o un reddito imponibile a fini fiscali sono tenuti a versare annualmente il contributo e il relativo gettito è attribuito alle regioni al fine di finanziare la spesa pubblica sanitaria.

Né vale argomentare in senso contrario che, come nel caso deciso con la sentenza n. 63 del 1990, l'eliminazione del contributo sarebbe meramente consequenziale all'abolizione del presupposto (iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale), di modo che, una volta abrogato quest'ultimo, il relativo onere verrebbe meno in ogni caso, cioè anche se non fosse stato ricompreso nella richiesta di referendum. In realtà, nell'ipotesi ora esaminata, un legame del genere tra il presupposto della contribuzione e l'obbligo della stessa non sussiste, poiché, come questa Corte ha già affermato (v. sent. n. 534 del 1989), il contributo disciplinato dalle norme oggetto della domanda referendaria è richiesto ai cittadini ivi indicati a titolo solidaristico, e non già, come nel precedente caso, a titolo di corrispettivo di un servizio reso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 63, secondo comma, limitatamente alle parole: "che, secondo le leggi vigenti", alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati" e alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM", terzo, quarto, quinto e ottavo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 30 novembre 1994, dall'Ufficio Centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 gennaio 1995.

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.