CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **39/1997** (ECLI:IT:COST:1997:39)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Camera di Consiglio del **09/01/1997**; Decisione del **30/01/1997**
Deposito del **10/02/1997**; Pubblicazione in G. U. **12/02/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23109**
Atti decisi:

N. 39

SENTENZA 30 GENNAIO-10 FEBBRAIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

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 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante "Istituzione del servizio sanitario nazionale", nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle seguenti parti: art. 63, comma 2, limitatamente alle parole: "che, secondo le leggi vigenti", alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati" nonché alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati dal disciolto INAM", iscritto al n. 108 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato Achille Chiappetti per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa l'11-13 dicembre 1996 l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, ha dichiarato la legittimità (ai sensi dell'art. 32 della stessa legge) della richiesta di referendum presentata da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Raffaella Fiori, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso per sottoporre a votazione popolare il seguente quesito: "Volete voi che sia abrogata la legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante "Istituzione del servizio sanitario nazionale" , nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle seguenti parti: articolo 63, comma 2, limitatamente alle parole: "che, secondo le leggi vigenti" , alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati" nonché alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati dal disciolto INAM" ?".

Al fine di identificare l'oggetto del referendum l'Ufficio centrale ha anche stabilito (in applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della legge n. 352 del 1970, introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173) la seguente denominazione: "Servizio sanitario nazionale - abolizione dell'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie".

2. - Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente ha convocato la Corte in camera di consiglio (in applicazione dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970) per il 9 gennaio 1997, disponendo che ne fosse data la comunicazione ai presentatori della richiesta di referendum ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. - I promotori del referendum rappresentati e difesi dall'avv. Achille Chiappetti, hanno depositato, il 4 gennaio 1997, una memoria per sostenere l'ammissibilità della richiesta.

Lo scopo del referendum sarebbe quello di mantenere il principio dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie per tutti i cittadini, ma di consentire l'alternativa di ricorrere a forme assicurative diverse da quella rappresentata dall'iscrizione presso il Servizio sanitario nazionale.

La difesa dei promotori ricorda che, con sentenza n. 2 del 1995, è stata dichiarata non ammissibile una precedente richiesta di referendum che investiva la stessa legge n. 833 del 1978, ma che comprendeva nel quesito anche le disposizioni che impongono il pagamento del contributo per l'assistenza di malattia. Proprio in relazione ad esse la Corte aveva affermato che, trattandosi di disposizioni che impongono autoritativamente un sacrificio economico per apprestare mezzi destinati a coprire spese pubbliche, le disposizioni stesse non possono essere sottoposte alla votazione diretta del corpo elettorale, esclusa per la categoria delle "leggi tributarie" dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione.

La nuova richiesta limita il quesito referendario alla sola iscrizione al Servizio sanitario nazionale. In tal modo il referendum manterrebbe un significato coerente, senza tuttavia incidere sul potere dello Stato di imporre, a titolo solidaristico, il contributo per l'assistenza di malattia.

Verrebbe così meno, ad avviso dei promotori, ogni ragione ostativa all'ammissibilità della richiesta di referendum.

In particolare il quesito da sottoporre al voto popolare non avrebbe ad oggetto disposizioni di legge che possano essere qualificate come costituzionalmente vincolate o obbligatorie, specificamente con riferimento al diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Costituzione. La determinazione degli strumenti e dei modi di attuazione di tale diritto è rimessa al legislatore ordinario, sicché sarebbe compatibile con i principi costituzionali consentire ai cittadini di optare volontariamente ed a loro spese per il servizio privato, restando immutata la struttura del Servizio sanitario nazionale.

4. - In camera di consiglio è stato ascoltato, per i promotori, l'avv. Achille Chiappetti, il quale ha ribadito ed illustrato ulteriormente le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità del referendum.

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 dell'11-13 dicembre 1996, che ne ha dichiarato la legittimità, investe parte della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale). Precisamente l'art. 63, comma 2, limitatamente alle parole: "che secondo le leggi vigenti"; alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati"; alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati dal disciolto INAM".

Il testo che risulterebbe dalla soppressione delle locuzioni sopra riportate (che per una migliore comprensione vengono egualmente trascritte tra parentesi) sarebbe il seguente: "I cittadini (che, secondo le leggi vigenti,) non sono tenuti all'iscrizione (ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati) presso il Servizio sanitario nazionale (nel limite delle prestazioni erogate agli assicurati dal disciolto INAM)".

2. - Il quesito referendario investe nuovamente l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, disciplinata dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

In precedenza altra analoga richiesta di referendum aveva egualmente riguardato l'art. 63 della legge n. 833 del 1978, ma in una prospettiva più ampia, comprendendo anche i commi terzo, quarto, quinto e ottavo dello stesso articolo. Veniva così investito sia l'obbligo di assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale, che il correlativo obbligo di versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia.

La dichiarazione di inammissibilità allora pronunciata (sentenza n. 2 del 1995) si fondava sulla non sottoponibilità a voto popolare delle disposizioni che, come quella che stabilisce il contributo per l'assistenza di malattia, impongono un prelievo attraverso un atto autoritativo, il cui gettito è destinato a coprire spese pubbliche, rientrando queste disposizioni nell'ambito della categoria delle "leggi tributarie", quale è configurata in base all'art. 75, secondo comma, della Costituzione. È rimasta, quindi, del tutto impregiudicata la valutazione dell'ammissibilità del quesito relativo all'obbligo di assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale.

3. - La richiesta di abrogazione parziale ora in esame riguarda non già un intero testo normativo, sia pure nella unità elementare della singola disposizione, ma una parte di quest'ultima.

Il contenuto normativo da abrogare sarebbe, in questo caso, recato da un insieme di locuzioni che non sono di per sé sole espressive del contenuto normativo, la cui portata viene individuata in relazione al contesto nel quale le locuzioni stesse sono inserite.

Si è, così, in presenza della massima dilatazione della operatività degli strumenti di abrogazione parziale di una legge, che tuttavia, per rimanere tali, devono mantenere un coerente e consequenziale effetto sottrattivo di norme dalla legge nella quale le "parti" (identificate in singole locuzioni) da sopprimere sono inserite.

Il contenuto abrogativo è coessenziale all'istituto del referendum quale è configurato dall'art. 75 della Costituzione, che "non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo" (sentenza n. 16 del 1978).

Quando, poi, l'abrogazione parziale venga perseguita mediante la soppressione dal testo normativo di singole parole, si accentua l'esigenza di garantire al popolo, nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara, che è insita nella logica dell'istituto del referendum e che presuppone una domanda di abrogazione i cui effetti (sul piano normativo) siano realmente individuabili e possano essere effettivamente ottenuti con la soppressione delle locuzioni delle quali si chiede l'abrogazione.

4. - La richiesta di referendum in esame, secondo le intenzioni enunciate dai promotori, tenderebbe ad escludere l'obbligo di "iscrizione" al Servizio sanitario nazionale, mantenendo tuttavia la obbligatorietà, per tutti i cittadini, dell'assicurazione contro le malattie. Ciò sul presupposto che la soppressione (nell'art. 63, secondo comma, della legge n. 833 del 1978) delle locuzioni oggetto del quesito referendario determinerebbe, residualmente, la possibilità di adempiere al permanente obbligo di assicurazione contro le malattie mediante la scelta di una assicurazione privata, alternativa al Servizio sanitario nazionale.

L'esistenza di questo presupposto è essenziale perché, seguendo la prospettiva dei proponenti, il quesito referendario possa esprimere il contenuto abrogativo annunciato, facendo venir meno l'obbligo di assicurazione contro le malattie presso il Servizio sanitario nazionale.

Ma tale presupposto non sussiste.

L'art. 63 della legge n. 833 del 1978, nel garantire la transizione da un sistema di assicurazione previdenziale contro le malattie, limitata a categorie di lavoratori sottoposti a contribuzione, ad un sistema generalizzato di sicurezza sociale, ha disposto (a decorrere dal 1 gennaio 1980) l'obbligatorietà dell'assicurazione contro le malattie per tutti i cittadini, rendendo universale ed uniforme l'assistenza sanitaria, erogata non più dai soppressi enti mutualistici, ma dal Servizio sanitario nazionale. Lo stesso art. 63 ha, quindi, stabilito anche per i cittadini non iscritti presso un istituto mutualistico di natura pubblica l'assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale (secondo comma). In correlazione a ciò ha esteso a tutti il versamento del contributo per l'assistenza di malattia.

Il sistema complessivo delineato dalla legge n. 833 del 1978, non toccato dal quesito referendario, è caratterizzato dall'universalità dell'assistenza, garantita dal Servizio sanitario nazionale a tutti i cittadini, il cui diritto deriva direttamente dalla legge. L'iscrizione degli utenti "in appositi elenchi", tenuti dalle unità sanitarie locali in base alla loro residenza, è prevista dall'art. 19 della stessa legge; articolo del quale, tra l'altro, non è chiesta l'abrogazione. Ma l'iscrizione negli elenchi costituisce solo un adempimento amministrativo per l'organizzazione delle prestazioni su base territoriale ed ha carattere meramente dichiarativo.

La sottrazione dall'art. 63, secondo comma, della legge n. 833 del 1978, delle locuzioni oggetto del quesito referendario non consegue l'effetto abrogativo, che si vorrebbe far consistere nella possibilità di fuoriuscita dall'assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale. Difatti, anche nel caso venissero soppresse le parti di disposizione che si intende sottoporre a voto popolare, permarrebbe il diritto alle prestazioni sanitarie previste per la generalità dei cittadini ed il correlativo obbligo del Servizio sanitario nazionale di erogarle. Inoltre l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, prevista dal primo comma dell'art. 63, è stata e rimane configurata, in ragione della genesi della disposizione e per il contesto sistematico nel quale essa è collocata, sempre nell'ambito degli istituti di natura pubblica. Non è dunque possibile comprendere in tale disposizione, come invece enunciano i promotori del referendum per dare sostanza al quesito proposto, un'assicurazione privata che consenta egualmente di adempiere all'obbligo di garantire un adeguato livello di assistenza sanitaria.

In definitiva agli elettori verrebbe proposta una falsa alternativa. La richiesta di referendum non è, difatti, idonea ad incorporare il quesito prefigurato dai proponenti e non garantisce all'elettore la possibilità di una scelta che consegue gli effetti che si annunciano, venendo così ad incidere sulla stessa possibilità di una corretta espressione del voto, che deve essere comunque garantita (artt. 1 e 48 della Costituzione).

Il permanere, anche all'esito di un voto favorevole alla richiesta referendaria, del generalizzato diritto a richiedere in ogni momento le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, concorre, con le connotazioni di artificiosità del quesito, a denotare la mancanza del contenuto abrogativo ipotizzato dai proponenti ed offre la riprova che la richiesta di referendum non può essere ammessa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositato in cancelleria il 10 febbraio 1997.

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.