CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **36/2000** (ECLI:IT:COST:2000:36)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Camera di Consiglio del **13/01/2000**; Decisione del **03/02/2000**
Deposito del **07/02/2000**; Pubblicazione in G. U. **11/02/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25155 25156**
Atti decisi:

N. 36

SENTENZA 3-7 FEBBRAIO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;

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 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, recante "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali" e successive modificazioni, limitatamente a: Articolo 10, comma 8: "Agli effetti dei precedenti commi sesto e settimo l'indennità d'infortunio è rappresentata dal valore capitale della rendita liquidata, calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39."; Articolo 11, comma 1, limitatamente alle parole: "calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39"; Articolo 16; Articolo 18; Articolo 28, comma 1, limitatamente alle parole: "con le modalità e nei termini di cui agli articoli 44 -

così come modificato dal successivo punto 2) - e seguenti", e comma 5, limitatamente alle parole: "e versata con le modalità e nei termini di cui all'art. 44, così come modificato dal successivo punto 2)"; Articolo 34; Articolo 35; Articolo 36; Articolo 37; Articolo 38; Articolo 39; Articolo 40; Articolo 41; Articolo 42; Articolo 43; Articolo 44, nell'attuale testo così come risultante ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 48, nonché come integrato (quanto al comma 3) dall'art. 59, comma 19, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; Articolo 45, come modificato (quanto al secondo comma) dall'art. 4 decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389; Articolo 46; Articolo 47; Articolo 48; Articolo 49; Articolo 126; Articolo 127, come modificato dall'art. 53, comma 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; Articolo 128; Articolo 129; Articolo 148, comma 2, limitatamente alle parole: "da parte dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; Articolo 149; Articolo 152; Articolo 154; Articolo 157, comma 7, limitatamente alle parole: "con il concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; Articolo 177, lettera e), limitatamente alle parole: "all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; Nonché del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, recante "Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza", e successive modificazioni, limitatamente a: Articolo 8, comma 3: "Al consiglio di amministrazione dell'INAIL, in aggiunta ai compiti di cui all'art. 3, è attribuita anche la competenza a decidere in via definitiva i ricorsi attribuiti alla commissione di cui all'art. 39, terzo comma, del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, che è soppressa"; giudizio iscritto al n. 118 del registro referendum. Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza di correzione di errore materiale del 21 dicembre 1999; Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Fernando Santosuosso; Uditi l'avvocato Gianfranco Palermo per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e l'avvocato Amos Andreoni per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della Rifondazione comunista.

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, ha esaminato la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di una serie di disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, recante "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali", nonché dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza).

2. - L'Ufficio centrale, dopo aver verificato, con esito positivo, la regolarità della richiesta, ha rilevato che il quesito era stato formulato senza tenere conto delle modifiche apportate dalle successive norme contenute nel d.-l. 30 dicembre 1987, n. 536 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 febbraio 1988, n. 48), nel d.-l. 9 ottobre 1989, n. 338 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 1989, n. 389) e nella legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Di conseguenza, detto Ufficio ha provveduto a riformulare il quesito referendario nei seguenti termini: "Volete voi che sia abrogato il Decreto del Presidente della Repubblica 30

giugno 1965, n. 1124, recante "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali", limitatamente a:

art. 10, comma 8: "Agli effetti dei precedenti commi sesto e settimo l'indennità d'infortunio è rappresentata dal valore capitale della rendita liquidata, calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39"; art. 11, comma 1, limitatamente alle parole: "calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39"; art. 16; art. 18; art. 28, comma 1, limitatamente alle parole: "con le modalità e nei termini di cui agli articoli 44 - così come modificato dal successivo punto 2) - e seguenti", e comma 5, limitatamente alle parole: "e versata con le modalità e nei termini di cui all'art. 44, così come modificato dal successivo punto 2)"; art. 34; art. 35; art. 36; art. 37; art. 38; art. 39; art. 40; art. 41; art. 42; art. 43; art. 44, nell'attuale testo così come risultante ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.-l. 30 dicembre 1987, n. 536, convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 48, nonché come integrato (quanto al comma 3) dall'art. 59, comma 19, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; art. 45, come modificato (quanto al secondo comma) dall'art. 4 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389; art. 46; art. 47; art. 48; art. 49; art. 126; art. 127, come modificato dall'art. 53, comma 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; art. 128; art. 129; art. 148, comma 2, limitatamente alle parole: "da parte dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; art. 149; art. 152; art. 154; l'art. 157, comma 7, limitatamente alle parole: "con il concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; art. 177, lettera e) limitatamente alle parole: "all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; nonché il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, recante "Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza", e successive modificazioni limitatamente a: art. 8, comma 3: "Al consiglio di amministrazione dell'INAIL, in aggiunta ai compiti di cui all'art. 3, è attribuita anche la competenza a decidere in via definitiva i ricorsi attribuiti alla commissione di cui all'art. 39, terzo comma, del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, che è soppressa"?

Contestualmente, l'Ufficio centrale ha assegnato a detta richiesta il numero 6, denominando il referendum col titolo "Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: abrogazione dell'esclusiva INAIL in materia".

3. - Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 13 gennaio 2000 per l'udienza in camera di consiglio, dandone regolare comunicazione ai sensi dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. - In prossimità dell'udienza il Comitato promotore ha presentato una memoria, sollecitando una pronuncia di ammissibilità del referendum.

Osserva detto Comitato che il quesito in esame non tocca in alcun modo il principio dell'obbligatorietà della tutela assicurativa fissato dall'art. 38 della Costituzione, tanto più che il legislatore non ha provveduto a dare adeguata attuazione a tale norma, non essendo state approntate le strutture indicate nella Carta fondamentale. L'obiettivo che il referendum intende promuovere è quello dell'eliminazione di un ostacolo alla libera affermazione del sistema pluralistico nella materia previdenziale, obiettivo che lo stesso legislatore dimostra di aver perseguito attraverso la privatizzazione degli enti previdenziali disposta dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509; e d'altra parte resterebbe sempre aperta per il legislatore la possibilità di un intervento di armonizzazione dell'intero settore.

Nessun dubbio poi sussiste, a dire del Comitato, in ordine ai requisiti di chiarezza e di omogeneità del quesito referendario, perché la molteplicità delle norme delle quali si chiede l'abrogazione è sorretta da un'unica ratio ispiratrice, ossia quella del monopolio dell'INAIL

nella materia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Una volta liberalizzato l'intero settore, la permanenza di norme come quelle oggetto del quesito si risolverebbe in un ingiustificato privilegio, idoneo a determinare disparità di trattamento a seconda dell'ente col quale il lavoratore stipula la polizza assicurativa.

5. - In prossimità del giorno della deliberazione hanno presentato memorie, in cui sostengono l'inammissibilità del referendum in esame, la Federazione dei verdi, in persona del sen. Natale Ripamonti, l'Associazione nazionale per la sinistra, in persona dell'on. Sergio Garavini, Alfiero Grandi, nella qualità di responsabile lavoro dei Democratici di sinistra, nonché il Partito della rifondazione comunista, in persona del segretario politico on. Fausto Bertinotti, ed il Comitato per le libertà ed i diritti sociali, in persona del Presidente Paolo Cagna Ninchi.

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi riguarda una serie di articoli del testo unico 30 giugno 1965, n. 1124, contenente la disciplina dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché l'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, strettamente connesso ai precedenti. Scopo del quesito è quello di eliminare la gestione della predetta assicurazione, in regime di sostanziale esclusiva, da parte dell'INAIL, e consentire ai datori di lavoro l'accesso, in alternativa, alle assicurazioni private; il tutto presupponendo che la liberalizzazione del mercato di quel settore sia più idonea a garantire la tutela dei lavoratori infortunati.

In ordine a tale obiettivo, il quesito referendario investe, fra gli altri, l'art. 126 del testo unico, che contiene l'affidamento in esclusiva all'INAIL della predetta assicurazione (per i lavoratori dell'industria), le procedure per la diffida al datore di lavoro in caso di inadempimento dell'obbligo di denunzia di inizio dell'attività, le norme che consentono all'ente previdenziale di avvalersi del sistema previsto per la riscossione dei tributi (artt. 34 e ss.), nonché il metodo di calcolo dei valori capitali delle rendite ed il meccanismo di ricorso avverso le deliberazioni dell'INAIL in materia di tariffe (artt. 39 e ss.). La complessa opera di abrogazione, peraltro, dovrebbe svolgersi nella permanenza del principio, sancito dall'art. 1 del testo unico, dell'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, e di quello dell'automaticità delle prestazioni (art. 67).

2. - Preliminarmente va sciolta la riserva sulla ammissibilità della presentazione e dell'illustrazione orale delle memorie da parte dei soggetti diversi dai presentatori del referendum. Tali soggetti, benché non menzionati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, possono tuttavia, per le ragioni indicate da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2000, presentare memorie con la conseguente facoltà di illustrazione orale in camera di consiglio.

3. - La materia oggetto della presente proposta referendaria impone un previo richiamo all'art. 38 della Costituzione: il secondo comma di tale articolo, infatti, garantisce ai lavoratori il diritto "che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita" anche in caso di infortunio o di malattia professionale, mentre dal quarto comma deriva l'obbligo che gli obiettivi di tutela previdenziale indicati nell'articolo stesso vengano conseguiti mediante l'intervento di "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato".

Il carattere pubblicistico dell'assicurazione in esame, ravvisabile già in queste disposizioni, informa anche le peculiarità dell'attuale assetto normativo, i cui connotati furono già evidenziati nella sentenza n. 160 del 1974 di questa Corte, ove si affermò, tra l'altro, che l'utile di impresa è un "fattore estraneo" alle assicurazioni sociali, la cui funzione è invece

esclusivamente quella di "garantire ai beneficiari la sicurezza del soddisfacimento delle necessità di vita". Ciò è confermato da una serie di disposizioni, quali quella dell'obbligo per l'INAIL di pagare le rendite in modo automatico ed indipendentemente dalla regolarità dei versamenti contributivi; quella della suddivisione dell'onere economico complessivo, che grava in gran parte su di un'ampia platea di datori di lavoro, e solo in misura minima sui lavoratori; e quella relativa all'esercizio dell'assicurazione con forme di assistenza e di servizio sociale.

Occorre pertanto ribadire in questa sede quanto la Corte ebbe occasione di affermare nella sentenza ora citata in accordo con la migliore dottrina, ossia che la norma costituzionale "lascia piena libertà allo Stato di scegliere i modi, le forme, le strutture organizzative ritenute più idonee ed efficienti allo scopo", sempre che la scelta degli stessi sia tale da costituire "piena garanzia, per i lavoratori, al conseguimento delle previdenze alle quali hanno diritto, senza dar vita a squilibri e sperequazioni".

4. - Tanto premesso sul piano costituzionale e legislativo, la Corte, richiamandosi alla propria giurisprudenza in tema di motivi di inammissibilità del referendum osserva che nel presente caso lo strumento referendario appare inidoneo a raggiungere il menzionato fine dei proponenti così come oggettivato nel quesito, dal momento che il medesimo non è suscettibile di essere conseguito per via di semplice abrogazione parziale della normativa esistente, ma richiederebbe una complessa operazione legislativa di trasformazione di tale assetto.

Quest'ultimo, infatti, è essenzialmente informato, come si è detto, ai ben diversi criteri: della gestione pubblicistica, della copertura generale ed indipendente dall'effettivo pagamento dei contributi, e del finanziamento mediante somme fissate in modo autoritativo, al fine di assicurare il complessivo equilibrio del sistema. Basti rilevare, in proposito, che il principio di automaticità delle prestazioni - punto essenziale dell'attuale disciplina - non è di per sé compatibile con un regime nel quale la copertura assicurativa venga affidata alla libera contrattazione fra singoli datori di lavoro e compagnie private operanti in regime di concorrenza, quanto meno senza l'introduzione di ulteriori meccanismi di garanzia, cui solo il legislatore potrebbe dar vita.

In definitiva, agli elettori verrebbe proposta una falsa alternativa che, impedendo loro di conseguire realmente l'obiettivo annunciato - di assicurare, cioè, un diverso sistema pluralistico compatibile con i principi della permanente e generalizzata soddisfazione dei diritti garantiti in modo indefettibile dalla Costituzione - si riverbera sulla stessa possibilità di esprimere correttamente il proprio voto, traducendosi quindi nell'inammissibilità del referendum.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), nonché dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 13 dicembre 1999, 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 3 febbraio 2000.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2000.

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.