CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **100/1991** (ECLI:IT:COST:1991:100)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **29/01/1991**; Decisione del **25/02/1991**
Deposito del **02/03/1991**; Pubblicazione in G. U. **06/03/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17041 17042 17043 17044 17045**
Atti decisi:

N. 100

SENTENZA 25 FEBBRAIO-2 MARZO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Ettore GALLO; Giudici: dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 93, ("Assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive"), come sostituito dall'art. 1 della legge 30 gennaio 1968, n. 47 ("Modifica degli articoli 5 e 8 della legge 20 febbraio 1958, n. 93, sulla assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive") e dell'art. 12 della legge 10 maggio 1982, n. 251 ("Norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali"), promosso con ordinanza emessa il 30 maggio 1990 dal Tribunale di Genova nel procedimento civile vertente tra Zunino Tullio e l'I.N.A.I.L., iscritta al n. 560 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione di Zunino Tullio e dell'I.N.A.I.L. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 1991 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avvocati Giuseppe Conte, Giuseppe Giacomini e Sergio La China per Zunino Tullio, Gian Luca Bozzi per l'I.N.A.I.L. e l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio di appello promosso dal dott. Tullio Zunino contro la sentenza del Pretore di Genova confermativa dell'ingiunzione di pagamento, notificata all'opponente dall'INAIL, di premi e accessori relativi all'assicurazione obbligatoria per l'uso di apparecchiature radiologiche, il Tribunale di Genova, con ordinanza del 30 maggio 1990, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 93, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 30 gennaio 1968, n. 47, e dall'art. 12 della legge 10 maggio 1982, n. 251, per contrasto con gli artt. 24, 38 e 53 della Costituzione.

Premesso che i consulenti tecnici d'ufficio hanno escluso con certezza, anche in caso di guasti alle dette apparecchiature, l'esistenza di un rischio specifico di danno alla persona riferibile all'esposizione a radiazioni ionizzanti, il giudice remittente ritiene che questa conclusione tolga fondamento alla presunzione legale assoluta collegata dalla norma impugnata - secondo l'interpretazione della Corte di cassazione - al possesso di apparecchi radiologici funzionanti e di sostanze radioattive in uso. Ne risulterebbe una violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., il quale presuppone l'esistenza di un rischio e quindi non consente che all'esercente una professione autonoma sia imposto il pagamento di premi assicurativi a fronte di un rischio inesistente.

La norma denunciata contrasterebbe inoltre col diritto di difesa (art. 24 Cost.), perché preclude all'interessato la prova dell'assenza in concreto di un rischio specifico assicurabile, nonché con l'art. 53 Cost. perché, in mancanza di un rischio apprezzabile, verrebbe a costituire un rapporto assistenziale su base tributaria svincolata dal criterio di proporzione alla capacità contributiva.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte si sono costituiti l'appellante e l'INAIL, il primo concludendo per l'accoglimento della questione, l'altro per la reiezione. Le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione - delle quali è criterio conduttore l'assunto che l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni rimane soggetta al requisito sancito dall'art. 1895 cod.civ. - sono sviluppate dalla parte privata in un'ampia memoria difensiva specialmente in relazione all'art. 24 Cost.

Nell'atto di costituzione in giudizio, successivamente integrato da una memoria, l'INAIL contesta anzitutto la possibilità di ricorso ai principi civilistici in materia di rischio assicurato; in secondo luogo osserva che nel sistema dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro la presunzione legale assoluta di rischio, connessa all'uso di determinati impianti e apparecchiature, è una scelta normativa giustificata da un complesso di considerazioni, per le quali si richiama la sentenza della Corte di cassazione n. 1515 del 1979, in particolare dall'esigenza che la tutela assicurativa del lavoratore possa "funzionare senza necessità di immediati singoli accertamenti e controlli che richiederebbero un apparato organizzativo capillare e quindi di enormi dimensioni". La detta presunzione è una norma di diritto

sostanziale, non una norma sulla prova, sicché non è ipotizzabile una violazione dell'art. 24 Cost. Si rileva, infine, come lo stesso consulente tecnico d'ufficio abbia riconosciuto che per le radiazioni elettromagnetiche (raggi X e gamma) l'azzeramento del rischio "non è raggiungibile".

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'Avvocatura sostiene che al caso in esame si attagliano i medesimi principi già enunciati da questa Corte nella sentenza n. 221 del 1986, la quale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 24 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui impongono l'obbligo assicurativo per i lavoratori addetti a macchine o occupati in ambienti in cui tali macchine sono impiegate, anche quando non sussista in concreto alcun rischio apprezzabile di infortunio. Tale obbligo dipende dalla mera potenzialità di danno senza riguardo al grado di probabilità del suo verificarsi.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Genova contesta la legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 93 (nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 30 gennaio 1968, n. 47, e dall'art. 12 della legge 10 maggio 1982, n. 251), "interpretato nel senso che l'obbligo assicurativo grava sui possessori a qualunque titolo di apparecchi radiologici funzionanti in forza di presunzione legale assoluta di intrinseca pericolosità degli apparecchi stessi".

Considerato che i consulenti tecnici di ufficio hanno escluso con certezza l'esistenza di un rischio specifico di danni alla persona causalmente riferibili all'esposizione a radiazioni ionizzanti, la norma denunciata violerebbe:

a) l'art. 24 Cost. perché impedisce al medico o tecnico odontoiatra, che usa un apparecchio radiologico a fini diagnostici, di resistere alla pretesa dell'INAIL con la prova di inesistenza del rischio ai sensi dell'art. 1895 cod. civ., ritenuto applicabile anche all'assicurazione sociale obbligatoria di cui è causa;

b) l'art. 38, secondo comma Cost., perché impone al professionista l'obbligo di pagare premi assicurativi all'INAIL senza il corrispettivo dell'assunzione del rischio di un evento generatore di uno stato di bisogno al quale l'ente debba provvedere;

c) l'art. 53 Cost. perché, mancando il rischio, il detto obbligo si trasforma in sostanza in un'imposizione di natura tributaria sottratta al criterio della proporzione alla capacità contributiva del soggetto.

2. - La questione non è fondata.

L'interpretazione corrente nella giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui l'art. 1 del testo unico 30 giugno 1965, n. 1124, in generale, e gli artt. 1 e 5 della legge n. 93 del 1958 in particolare, collegano a determinati impianti, apparecchi o macchine una presunzione iuris et de iure di rischio per i soggetti che, nell'esercizio delle loro mansioni o della loro professione, ne facciano uso o con essi vengano a contatto, non va intesa, come sembra ritenere il giudice remittente, nel senso che la fattispecie legale dell'obbligo di assicurazione è costruita con la tecnica della presunzione assoluta. Caratteristica di questa tecnica, operante sulla base di massime di esperienza, è l'equivalenza normativa, per la produzione degli effetti, al fatto che li dovrebbe produrre di un fatto diverso, mentre nelle norme citate non v'è traccia

di equiparazione al rischio, come fatto costitutivo del rapporto assicurativo, di un altro fatto consistente nell'esercizio di una delle attività ivi previste. Come ha precisato la stessa Corte di cassazione (sent. n. 436 del 1991), "il riferimento alla categoria della presunzione assoluta è solo descrittivo del sistema dell'assicurazione, basata non sul rischio concreto derivante dalle singole lavorazioni, ma sulle attività protette". Del resto, nemmeno in questo senso il riferimento è plausibile: esso si risolve in una definizione falsa perché definisce in termini di "presunzione assoluta di rischio" una fattispecie in cui l'esistenza o meno del rischio è giuridicamente indifferente, restando perciò esclusa l'applicabilità dell'art. 1895 cod. civ. Oggetto della tutela assicurativa disposta dalla legge n. 93 del 1958 non è la pericolosità dell'attività considerata, concretamente misurabile secondo un certo grado di probabilità statistica, bensì l'attività per se stessa, in quanto connotata tipicamente dall'impiego di apparecchi radiologici e di sostanze radioattive che richiedono l'esposizione alle radiazioni ionizzanti.

Pertanto, non essendo l'esistenza del rischio un elemento della fattispecie costitutiva del rapporto assicurativo, l'inammissibilità della prova contraria su questo punto non configura un limite del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost.

3. - Non è violato nemmeno l'art. 38, secondo comma, Cost. Questa norma lascia piena libertà allo Stato di scegliere le strutture organizzative ritenute più convenienti al raggiungimento dei fini indicati (sent. n. 160 del 1974), né lo vincola, ove scelga la forma assicurativa, a improntarla ai presupposti e agli schemi delle assicurazioni private. Nel precetto dell'art. 38, secondo comma, può dirsi "insito l'elemento del rischio" (sent. n. 91 del 1976) solo nel senso che la specifica tutela costituzionale dei lavoratori non si estende a qualsiasi situazione di bisogno, ma è limitata agli stati di bisogno oggettivamente provocati da determinati eventi. In questo senso la nozione di rischio esprime un giudizio di possibilità di lesione fondato su indici tipici, indipendentemente da criteri di verosimiglianza statistica rapportati alle situazioni concrete dei singoli lavoratori. Perciò sono, ad esempio, legittimamente assoggettate a contribuzione alla Cassa per il trattamento dei lavoratori richiamati alle armi anche le impiegate, ed è soggetta ai contributi all'assicurazione di maternità anche la lavoratrice affetta da sterilità assoluta. Analogamente, nel caso in esame, ciò che importa è la possibilità in generale - attestata dalle prestazioni erogate dall'INAIL a medici radiologi (nel 1988 oltre 11 miliardi per rendite dirette, quasi 4 miliardi per rendite a superstiti) - di conseguenze lesive derivanti dall'uso di apparecchiature radiologiche, mentre è irrilevante la misura del rischio (inteso in termini di probabilità statistica) concretamente inerente all'impiego di un determinato apparecchio.

Il distacco dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro dal concetto statistico-assicurativo di rischio, al quale era originariamente legata (distacco che può considerarsi compiuto con la sentenza di questa Corte n. 179 del 1988), è sollecitato da una interpretazione dell'art. 38, secondo comma, coordinata con l'art. 32 Cost. allo scopo di "garantire con la massima efficacia la tutela fisica e sanitaria dei lavoratori" (cfr. art. 4 della legge-delega 30 luglio 1990, n. 212, per l'attuazione di direttive delle Comunità europee in materia di sanità e di protezione dei lavoratori). Oggetto della tutela dell'art. 38 non è il rischio di infortunio o di malattia professionale, bensì questi eventi in quanto incidenti sulla capacità di lavoro e collegati da un nesso causale a un'attività tipicamente valutata dalla legge come meritevole di tutela. Con formula ellittica si può dire che oggetto della tutela sono "alcune attività tipiche" (cfr. Cass. sent. n. 436 del 1991 cit.), indipendentemente dall'entità concreta della loro pericolosità.

4. - Le considerazioni svolte nel numero precedente escludono altresì che la mancanza in concreto di un rischio apprezzabile di danni alla persona valga a trasformare l'obbligazione contributiva in una tassa per la quale sia prospettabile la violazione della regola di proporzionalità alla capacità contributiva del soggetto. Anche in questa eventualità l'obbligo della contribuzione opera nell'ambito delle finalità dell'art. 38, secondo comma (cfr. sentenza

n. 91 del 1976), e quindi è soggetto a criteri di determinazione diversi da quello indicato nell'art. 53, primo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 93 ("Assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive"), nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 30 gennaio 1968, n. 47 e poi dall'art. 12 della legge 10 maggio 1982, n. 251, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 38 e 53 della Costituzione, dal Tribunale di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1991.

Il Presidente: GALLO

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 marzo 1991.

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.