CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **58/1993** (ECLI:IT:COST:1993:58)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **01/12/1992**; Decisione del **08/02/1993**
Deposito del **16/02/1993**; Pubblicazione in G. U. **24/02/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19164 19165 19166 19167**
Atti decisi:

N. 58

SENTENZA 8-16 FEBBRAIO 1993

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;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 3 agosto 1992, depositato in Cancelleria il 10 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito delle deliberazioni della Giunta della Regione Umbria n. 10994 del 3 dicembre 1991, recante: "Nota di indirizzo alle ULSS in materia di igiene del lavoro", e n. 1213 del 25 febbraio 1992 di chiarimenti alla precedente; nonché della deliberazione della Giunta n. 6770 del 16 luglio 1991, recante: "Note di indirizzo in tema di radioprotezione" ed iscritto al n. 26 del registro conflitti 1992;

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 1992 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'Avv. dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Alberto Predieri per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 3 agosto 1992 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Umbria in ordine a due deliberazioni assunte dalla Giunta di tale regione, e precisamente quella n. 10994 del 3 dicembre 1991, recante "Nota di indirizzo alle ULSS in materia di igiene del lavoro", e quella n. 1213 del 25 febbraio 1992, contenente i chiarimenti che la Commissione di controllo aveva richiesto in ordine alla precedente deliberazione. Il conflitto veniva altresì elevato, per quanto potesse occorrere, in ordine alla deliberazione n. 6770 del 16 luglio 1991, recante "Nota di indirizzo in tema di radioprotezione" (tutte pubblicate nel B.U.R. dell'Umbria n. 23 del 3 giugno 1992). I suddetti atti regionali - che già avevano subito un parziale annullamento ad opera della commissione di controllo - venivano impugnati per la parte - pur considerata legittima dalla Commissione suddetta - in cui affermano la competenza delle unità sanitarie locali in materia di tutela delle lavoratrici madri nonché in materia di controllo sanitario dei lavoratori esposti a radiazioni ionizzanti non provenienti da energia nucleare o da sostanze radioattive.

L'Avvocatura espone che gli atti denunciati assumevano a premessa il rilevo secondo cui: l'art. 27, primo e secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e la Tabella costituente l'Allegato A al suddetto decreto avevano previsto il trasferimento alle regioni dei compiti relativi alla prevenzione delle malattie professionali ed alla salvaguardia della salubrità, igiene e sicurezza negli ambienti di lavoro e segnatamente quelli svolti, in materia, dalle soppresse sezioni mediche, chimiche e antinfortunistiche degli Ispettorati del lavoro; l'art. 21 della legge 23 novembre 1978, n. 833 aveva stabilito l'attribuzione, alle unità sanitarie locali, a decorrere dal 1° gennaio 1980, delle funzioni di prevenzione antinfortunistica; l'art. 5, penultimo comma, del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito nella legge n. 33 del 1980, aveva provveduto a prorogare il termine suddetto, tenendo fermi i compiti degli Ispettorati del lavoro "fino alla istituzione dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro ed all'effettivo trasferimento delle attribuzioni alle unità sanitarie locali". Ciò premesso, nelle deliberazioni impugnate si constatava - per un verso - l'avvenuta creazione dell'I.S.P.E.S.L. con il d.P.R. 31 luglio 1980, n. 619, e - per altro verso - l'avvenuta emanazione di una compiuta normativa regionale oltre che dei relativi provvedimenti di organizzazione dell'azione amministrativa e se ne traeva la conclusione che dovessero ritenersi ormai realizzate le condizioni per l'effettivo integrale trasferimento delle funzioni agli organi regionali, con conseguente esautoramento degli organi statali di ogni residua attribuzione e correlativa necessità di un coerente passaggio all'organizzazione e al patrimonio regionali del personale e dei beni statali utilizzati per quei compiti.

Così riferito il deliberato della Giunta della Regione Umbria, il ricorrente sostiene che, invece, né la creazione dell'I.S.P.E.S.L., né il compimento del termine per l'effettivo esercizio delle funzioni trasferite alle unità sanitarie locali (termine da ultimo fissato al 31 dicembre 1982 con il decreto-legge 30 giugno 1982, n. 390) hanno comportato l'asserito integrale esautoramento degli organi statali, sicché la rivendicazione totale di compiti e di mezzi formulata dalla Regione Umbria integra una lesione delle attribuzioni che tuttora spettano allo Stato.

In particolare, così è - precisa il ricorrente - in tema di tutela delle lavoratrici madri di cui

alla legge n. 1204 del 1971, nonché in tema di protezione dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti. Con riferimento alla prima di tali materie, l'Avvocatura deduce che la legge n. 1204 del 1971 è una legge speciale ed ha per oggetto essenzialmente la disciplina del rapporto di lavoro, che è materia non trasferita alle regioni.

In materia di radiazioni ionizzanti, l'Avvocatura deduce che la vigilanza per la tutela fisica dei lavoratori addetti ad attività che espongono al rischio di radiazioni è attribuita, ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale che la esercita a mezzo degli Ispettorati del lavoro e tale competenza dello Stato è stata confermata dall'art. 30 del d.P.R. n. 616 del 1977, che, tra le funzioni amministrative che rimangono di competenza statale, elenca, alla lettera i), i controlli sanitari sulla produzione dell'energia nucleare e sulla produzione, il commercio e l'impiego di sostanze radioattive (disposizione, peraltro, sostanzialmente ripresa dall'art. 6, lettera k), della legge n. 833 del 1978).

Concludendo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che la Corte dichiari spettanti allo Stato le competenze in materia di tutela delle lavoratrici madri e di protezione dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti, annullando, per l'effetto, le delibere regionali indicate.

2. - Costituendosi nel presente giudizio, la Regione Umbria ha chiesto che la Corte rigetti il ricorso e confermi la legittimità delle delibere impugnate.

Con riferimento alla tutela delle lavoratrici madri, la Regione nega che la legge n. 1204 del 1971 sia una legge speciale ed aggiunge che essa sarebbe comunque destinata a cedere a fronte della successiva legge n. 833 del 1978, o comunque ad essere interpretata in conformità al disegno di quest'ultima, in ragione del carattere di legge di grande riforma che alla medesima deve essere riconosciuto.

Con riferimento all'oggetto della legge n. 1204 del 1971, la Regione osserva che certamente essa riguarda, in parte, la disciplina del rapporto di lavoro; ma taluni articoli - e precisamente gli artt. 3, 4, 5 e 9 - attengono alla tutela sanitaria, la quale non può essere sottratta alle strutture e alle competenze del servizio sanitario nazionale.

Con riguardo alla tutela dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti, la Regione ricorda che già l'art. 7 della legge regionale Veneto 30 novembre 1982, n. 54, attribuisce al settore prevenzione delle unità sanitarie locali tutti i compiti che il d.P.R. n. 185 del 1964 affidava in questa materia agli Ispettorati del lavoro. D'altro canto vi sono norme che prevedono specifici compiti in materia e li attribuiscono, in vista di particolari giustificazioni, a soggetti diversi dalle regioni, ma diversi anche dall'Ispettorato del lavoro: l'E.N.E.A. (legge n. 1240 del 1971) o l'I.S.P.E.S.L. (d.P.R. n. 619 del 1980) che fa capo al Servizio sanitario nazionale e al Ministero della sanità e non al Ministero del lavoro.

Per il d.P.R. n. 185 del 1964, del resto, gli Ispettorati del lavoro avevano una sola competenza in materia di radioprotezione, quella della vigilanza (art. 59) già prevista dal d.P.R. n. 303 del 1956. Dal momento che le unità sanitarie locali sono pienamente subentrate agli Ispettorati del lavoro per l'attuazione del d.P.R. n. 303 del 1956, sarebbe irragionevole - sostiene la Giunta della Regione Umbria - che un fattore di rischio già individuato da quest'ultimo decreto, per il quale il successivo decreto del 1964 ha meglio puntualizzato alcune procedure, non possa rientrare a pieno titolo tra le attività del soggetto subentrato.

Infine, viene affermato che interpretare l'art. 30, lettera i), del d.P.R. n. 616 del 1977, nel senso che tale norma riservi agli Ispettorati del lavoro competenze in campo radioprotezionistico, si porrebbe in contraddizione con quanto stabilito dal successivo art. 111 e dalla relativa tabella A, che trasferiscono alle regioni proprio quegli uffici che fino a quel momento avevano assicurato la vigilanza sui radioesposti.

3. - Nell'imminenza dell'udienza, la Regione ha depositato una memoria difensiva, nella quale, oltre a ribadirsi le ragioni già esposte, viene richiamata l'attenzione della Corte sul fatto che il conflitto in oggetto è stato proposto in relazione ad atti regionali già sottoposti al controllo dell'organo competente, ai sensi dell'art. 125 della Costituzione. Tale controllo, che aveva portato ad un parziale annullamento delle delibere regionali, aveva invece avuto esito positivo per quanto concerne tutti i profili per i quali è stato proposto ricorso. Quest'ultimo, secondo la Regione, era pertanto da considerarsi inammissibile, configurandosi come una illegittima forma di reiterazione e duplicazione di un controllo già esercitato da un organo dello Stato, in via preventiva e con esito positivo.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Umbria in relazione a due deliberazioni, meglio specificate nella precedente narrativa, con le quali la Giunta di tale Regione aveva affermato, tra l'altro, che, a seguito della creazione dell'I.S.P.E.S.L. ad opera del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 619, nonché dell'emanazione di una compiuta normativa regionale e dei relativi provvedimenti di organizzazione, doveva ritenersi avvenuto l'integrale trasferimento alle unità sanitarie locali delle attribuzioni in materia di prevenzione nei luoghi di lavoro e di tutela della salute dei lavoratori e dell'igiene negli ambienti di lavoro, con conseguente esaurimento delle funzioni delle sezioni mediche, chimiche ed infortunistiche dell'Ispettorato del lavoro; donde la richiesta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di disporre il comando presso il servizio sanitario regionale del personale tutt'ora in servizio presso le sedi provinciali e regionali dell'Ispettorato del lavoro, impiegato nell'area dell'igiene del lavoro, nonché l'avviamento delle procedure previste per il trasferimento dei beni immobili, delle apparecchiature e degli arredi delle sezioni dell'Ispettorato del lavoro non ancora trasferiti alla regione ai sensi del d.P.R. n. 616 del 1977.

La doglianza concerne in particolare l'affermazione della competenza delle unità sanitarie locali in materia di tutela delle lavoratrici madri nonché in materia di controllo sanitario dei lavoratori esposti a radiazioni ionizzanti non provenienti da energia nucleare o da sostanze radioattive, trattandosi di attribuzioni che, secondo il ricorrente, spettano tuttora allo Stato e, per esso, all'Ispettorato del lavoro.

2. - Deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione sulla base del rilievo che la Commissione di controllo presso il Commissariato del Governo - che pure aveva annullato le deliberazioni in oggetto nelle parti in cui affermavano la competenza delle unità sanitarie locali in materia di controllo sanitario dei lavoratori esposti a radiazioni ionizzanti provenienti da energia nucleare o da sostanze radioattive nonché in materia di prevenzione infortunistica negli ambiti ferroviari nei confronti dei lavoratori dipendenti dall'Ente ferrovie dello Stato - aveva invece espressamente riconosciuto l'insussistenza di vizi di legittimità nei deliberati ora investiti dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e cioè nell'affermazione della competenza delle unità sanitarie locali in materia di tutela delle lavoratrici madri nonché in materia di controllo sanitario dei lavoratori esposti a radiazioni ionizzanti provenienti da fonti diverse dall'energia nucleare e dalle sostanze radioattive. In queste condizioni - sostiene la Regione - il ricorso per conflitto di attribuzione rappresenta una illegittima forma di reiterazione e duplicazione di un controllo già esercitato da un organo dello Stato.

La Corte osserva che non sussiste la causa di inammissibilità ipotizzata. Né essa può essere configurata in termini di acquiescenza, posto che tale istituto è da ritenersi

inapplicabile in ragione dell'indisponibilità delle posizioni soggettive che vengono fatte valere nel conflitto di attribuzioni (cfr., da ultimo, le sentenze nn. 453 e 278 del 1991).

3. - Per quanto riguarda le competenze in materia di tutela delle lavoratrici madri, la permanente spettanza allo Stato - e per esso agli Ispettorati del lavoro - dei controlli di carattere sanitario previsti dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (ed in particolare dagli artt. 5 e 30 di detta legge) viene affermata in base ad una duplice argomentazione.

In primo luogo si deduce - da parte del ricorrente - che la legge n. 1204 del 1971 è legge speciale e, in quanto tale, essa non è derogata dalle leggi successive (d.P.R. n. 616 del 1977 e legge n. 833 del 1978) che hanno attribuito in via generale alle regioni - e per esse alle unità sanitarie locali - i compiti prima svolti dall'Ispettorato del lavoro in materia di prevenzione, di igiene e di controllo sullo stato di salute dei lavoratori.

Tale deduzione non è fondata.

Per poter richiamare il principio espresso dal brocardo lex posterior generalis non derogat priori speciali - che, peraltro, costituisce soltanto un criterio interpretativo e non una regola di valore assoluto - sarebbe necessario affermare che l'attribuzione all'Ispettorato del lavoro, ad opera della legge n. 1204, delle funzioni in materia di protezione sanitaria delle lavoratrici madri previste dalla medesima legge, pur non avendo alcun carattere derogatorio rispetto al sistema delle competenze allora vigente, non fosse semplicemente una manifestazione della generale attribuzione a tale organo delle funzioni di controllo, prevenzione e accertamento riguardanti la tutela della salute nell'ambito dei rapporti di lavoro, ma rispondesse a proprie specifiche ragioni giustificatrici, diverse o speciali rispetto a quelle che avevano determinato la disciplina generale.

Non vi è invece alcun elemento che consenta di dare concreto fondamento a tale ipotesi e, quindi, non vi è nessun elemento che consenta di ritenere, sotto questo profilo, che le attribuzioni in parola non siano state coinvolte nel generale trasferimento alle unità sanitarie locali.

In secondo luogo, la Presidenza del Consiglio dei ministri sostiene che le attribuzioni in oggetto riguardano la disciplina del rapporto di lavoro, che è materia non trasferita alle regioni. Ed al riguardo si osserva che l'accertamento medico previsto dall'art. 5 della legge n. 1204 è atto che interviene nel corso di un procedimento amministrativo il cui provvedimento conclusivo concerne l'interdizione dal lavoro della lavoratrice, ripercuotendosi, quindi, sul rapporto di lavoro.

La Corte rileva che le funzioni amministrative in questione, pur avendo ad oggetto situazioni e fatti inerenti al rapporto di lavoro e pur potendo estrinsecarsi in atti concreti idonei ad incidere sui singoli rapporti, non riguardano direttamente la disciplina generale di questi ultimi e, pertanto, non vi è alcuna ragione per considerarle riservate allo Stato e quindi escluse dal trasferimento di cui all'art. 27, secondo comma, lettera a), del d.P.R. n. 616 del 1977 ovvero non comprese tra i compiti relativi alla protezione sanitaria materno-infantile nonché all'igiene e medicina del lavoro, attribuiti alle unità sanitarie locali dall'art. 14, terzo comma, lettere d) ed f) della legge n. 833 del 1978 e, più in generale, tra quei compiti in precedenza svolti dall'Ispettorato del lavoro in materia di prevenzione, di igiene e di controllo sullo stato di salute dei lavoratori, che l'art. 21, primo comma, della medesima legge attribuisce in modo globale alle unità sanitarie locali.

4. - Per quanto riguarda le funzioni amministrative in materia di protezione sanitaria dei lavoratori contro i pericoli derivanti da radiazioni ionizzanti è da ricordare che, secondo l'art. 59 del d.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185, la vigilanza per la tutela fisica dei lavoratori addetti ad attività che comunque espongono al rischio derivante da radiazioni ionizzanti era affidata al

Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che la esercitava a mezzo dell'Ispettorato del lavoro. Posto il carattere generale del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative riguardanti la prevenzione delle malattie professionali e la salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro (art. 27, primo comma, lettera c) del d.P.R. n. 616 del 1977) nonché dei compiti in precedenza svolti dalle sezioni mediche e chimiche e dai servizi di protezione antinfortunistica degli ispettorati provinciali (secondo comma, lettera a) del medesimo art. 27) ed il carattere parimenti generale dell'attribuzione alle unità sanitarie locali dei compiti relativi all'igiene e alla medicina del lavoro, nonché alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (art. 14, lettera f) e art. 21 della legge n. 833 del 1978), la Presidenza del Consiglio dei ministri afferma l'esistenza di una riserva allo Stato di tutte le funzioni amministrative in materia di protezione sanitaria dei lavoratori contro i pericoli derivanti da radiazioni ionizzanti sulla base dell'art. 30, lettera i) del d.P.R. n. 616 del 1977 e dell'art. 6, lettera k) della legge n. 833 del 1978.

Al riguardo deve essere osservato preliminarmente che in questa sede non vengono in discussione le attribuzioni in materia di protezione sanitaria dei lavoratori contro i pericoli derivanti da radiazioni ionizzanti prodotte da energia nucleare o da sostanze radioattive - posto che i punti delle delibere impugnate che riguardavano tali aspetti sono stati annullati dalla Commissione di controllo - bensì esclusivamente le attribuzioni relative alla protezione sanitaria dei lavoratori contro radiazioni ionizzanti prodotte da altre fonti ed in particolare da apparecchi radiogeni, per le quali la Commissione di controllo ha espressamente confermato, ritenendola legittima, l'affermazione di competenza deliberata dalla Giunta della Regione Umbria.

Quest'ultima materia non è compresa nelle competenze riservate allo Stato: i citati artt. 30, lettera i), del d.P.R. n. 616 del 1977 e 6 lettera k) della legge n. 833 del 1978, infatti (e pur prescindendo dal rilievo della loro non specifica inerenza alla protezione dei lavoratori) riguardano i controlli sanitari sulla produzione dell'energia termoelettrica e nucleare e sulla produzione, il commercio e l'impiego delle sostanze radioattive, sicché da essi non è consentito desumere una generale ed esaustiva riserva allo Stato delle competenze in materia di protezione dalle radiazioni ionizzanti, tale da comprendere, in particolare, la protezione sanitaria dei lavoratori contro i rischi derivanti da radiazioni ionizzanti prodotte da fonti diverse da quelle indicate in tali disposizioni.

Nessuna indicazione ermeneutica di segno contrario può essere tratta - contrariamente all'avviso dell'Avvocatura - dal fatto che il recente decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277 mentre ha indicato la competenza del servizio sanitario nazionale per la vigilanza in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad (altri) agenti chimici, fisici e biologici, ha espressamente fatto salva, all'art. 58, la disciplina dettata dalle norme speciali in tema di protezione dei lavoratori dalla esposizione alle radiazioni ionizzanti, senza distinguere a seconda della fonte dalla quale le stesse siano prodotte.

Al riguardo è sufficiente notare che la esclusione dell'esposizione alla radiazioni ionizzanti dall'ambito di applicazione della disciplina (sostanziale, procedimentale e organizzativa) disposta dal decreto suddetto è collegata unicamente alla corrispondente delimitazione dell'oggetto delle direttive comunitarie di cui il decreto stesso è attuazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettano alla regione - e per essa alle unità sanitarie locali - le competenze già svolte dagli ispettorati del lavoro in materia di controlli di carattere sanitario previsti dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204 per la tutela delle lavoratrici madri;

Dichiara che spettano alla regione - e per essa alle unità sanitarie locali - le competenze già svolte dagli ispettorati del lavoro in materia di controllo sanitario dei lavoratori esposti a radiazioni ionizzanti non provenienti da energia nucleare o da sostanze radioattive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 1993.

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.