CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **176/1996** (ECLI:IT:COST:1996:176)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **05/03/1996**; Decisione del **27/05/1996**
Deposito del **31/05/1996**; Pubblicazione in G. U. **05/06/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22518**
Atti decisi:

N. 176

SENTENZA 27-31 MAGGIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: 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, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 14 giugno 1995, dal Pretore di Torino, nel procedimento civile vertente tra Grillo Giuseppe e Ferrovie dello Stato s.p.a., iscritta al n. 606 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione delle Ferrovie dello Stato s.p.a., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella udienza pubblica del 5 marzo 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'avv. Paolo Tosi per le Ferrovie dello Stato s.p.a. e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Pretore di Torino in funzione di giudice del lavoro nel corso di un procedimento promosso da Giuseppe Grillo contro l'ente Ferrovie dello Stato s.p.a. ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato), nella parte in cui attribuisce al servizio sanitario delle Ferrovie gli accertamenti, in ordine alla infermità per malattia o infortunio, dei lavoratori dipendenti. Il giudice a quo premette che il ricorrente, dipendente delle Ferrovie dello Stato, rimase assente dal lavoro a causa di un infortunio, e che, decorso il prescritto periodo di cure, venne sottoposto a visita medica, da parte dell'ufficio sanitario compartimentale, in esito alla quale fu giudicato guarito e assegnato per trenta giorni a svolgere mansioni ridotte di segretario, ex art. 30, quarto comma, del relativo contratto collettivo nazionale di lavoro, con conseguente decurtazione della propria retribuzione. Tanto premesso, il rimettente ritiene che la proposta questione sia rilevante e non manifestamente infondata. In ordine alla rilevanza si osserva nell'ordinanza del giudice a quo che l'accoglimento della domanda del ricorrente (volta ad ottenere la condanna della convenuta alla corresponsione della parte di retribuzione non percepita) presuppone la valutazione della certificazione medica, ed in particolare del "certificato di chiusura dell'infortunio", proveniente dal servizio sanitario delle Ferrovie, valutazione che, secondo il giudice a quo è preliminarmente condizionata dalla legittimità delle funzioni espletate dal servizio sanitario aziendale con riguardo all'accertamento in esame. In ordine alla fondatezza, l'ordinanza di rimessione rileva anzitutto che l'art. 5, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, pone una norma di carattere generale con la quale si vietano gli accertamenti del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente. Detta disciplina, tuttavia, non ha riguardato le Ferrovie dello Stato in cui, in virtù di una normativa speciale e pertanto prevalente, è rimasto il regime previgente allo statuto dei lavoratori che demanda detti accertamenti alla competenza del servizio sanitario interno. La norma censurata dispone, infatti, che fino alla riforma del Ministero dei trasporti, nel cui quadro troverà adeguata sistemazione, il servizio sanitario già appartenente all'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, continua ad esercitare il controllo sul personale e sull'ambiente di lavoro, conformemente al disposto dell'art. 6 della legge n. 833 del 1978. Il giudice a quo sottolinea che la suddetta disciplina è rimasta immutata anche dopo la trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in società per azioni. Infatti, l'atto di concessione 26 novembre 1993 con il quale il Ministro dei trasporti ha affidato alle Ferrovie dello Stato il servizio di trasporto ferroviario dispone al riguardo che fermo restando il disposto dell'art. 24 della legge n. 210 del 1985, la società esercita nel campo sanitario, per il tramite del servizio sanitario già appartenente al cessato Ente ferroviario dello Stato, le funzioni di cui all'art. 6, lettera z), della legge n. 833 del 1978, nonché le altre già attribuite dalla legge ai medici delle Ferrovie dello Stato. L'ordinanza osserva, inoltre, che la stessa contrattazione collettiva nazionale "dà per scontato" all'art. 56, decimo comma, l'attribuzione al servizio sanitario aziendale degli accertamenti in materia di assenze per malattia ed infortunio. Tutto ciò premesso, ad avviso del giudice a quo il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge n. 210 del 1985, nella parte in cui demanda al servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato gli accertamenti sulla infermità per malattia o infortunio dei lavoratori dipendenti, si porrebbe in concomitanza con gli eventi che hanno caratterizzato la vicenda delle Ferrovie dello Stato, ovvero con la trasformazione dell'azienda autonoma in ente pubblico economico ed a maggior ragione con l'ulteriore trasformazione di quest'ultimo in società per

azioni. In particolare la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la irragionevolezza della disuguaglianza tra i dipendenti della società per azioni Ferrovie dello Stato ed i dipendenti degli altri datori di lavoro soggetti, invece, all'art. 5 dello statuto dei lavoratori. Vi sarebbe, altresì, contrasto con l'art. 32, primo comma, della Costituzione, in quanto potrebbe dubitarsi che un servizio sanitario interno del datore di lavoro improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto, garantisca adeguatamente la tutela della salute dei lavoratori dipendenti.

2. - Si è costituita la s.p.a. Ferrovie dello Stato, resistente nel giudizio a quo, la quale contesta la sussistenza dei profili di illegittimità prospettati dal giudice a quo, concludendo per la infondatezza della proposta questione.

3. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte è, altresì, intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale conclude per la inammissibilità o per l'infondatezza della proposta questione. In particolare, quanto alla inammissibilità, si denuncia la genericità del riferimento all'art. 32 della Costituzione, in quanto non sarebbero indicati gli aspetti di rilevanza della questione né le ragioni idonee a suffragarla. Apodittica viene, inoltre, ritenuta l'affermazione del giudice a quo per il quale il servizio sanitario interno alle Ferrovie dello Stato sarebbe improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto. La questione sollevata sarebbe, altresì, sotto altro profilo, irrilevante attesoché, quand'anche non esistesse la norma censurata, vigerebbe pur sempre l'art. 9 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, in materia di polizia e sicurezza ferroviaria dei trasporti, il quale demanda l'accertamento in ordine alla idoneità delle mansioni agli organi sanitari designati dal Ministro dei trasporti e quindi al servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato. Ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe, infine, ravvisabile nel carattere transitorio della norma censurata. Nel merito l'Avvocatura generale dello Stato rileva che dette disposizioni trovano la loro ragione nella garanzia di rispetto della persona umana che il servizio sanitario interno, e già appartenente all'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, sarebbe chiamato a tutelare, avuto riguardo al particolare rischio connesso all'esercizio dell'attività ferroviaria. Al riguardo si richiama il parere favorevole dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 95 del 1 ottobre 1993, con riferimento all'art. 4, lettera f), dell'atto di concessione alle Ferrovie dello Stato, che ribadisce la competenza di detto servizio in ordine ai predetti accertamenti. Si osserva, altresì, che in materia di trasporti pubblici la idoneità fisica del personale sfugge ai poteri imprenditoriali del datore di lavoro (pubblico o privato), e rientra, invece, nell'ambito della sicurezza pubblica di competenza statale. Nel caso di specie, pertanto, sarebbe inapplicabile la norma generale dell'art. 5 dello statuto dei lavoratori, prevalendo la normativa speciale che, come riconosciuto dallo stesso Pretore, sarebbe "scontata" e quindi riaffermata anche dalla contrattazione collettiva. Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la necessità del carattere statuale del controllo inerente alle condizioni fisiche dei ferrovieri viene affermata anche con riguardo al futuro: la norma censurata, infatti, riservando alla competenza del servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato le funzioni amministrative concernenti gli accertamenti tecnico-sanitari, fino alla riforma del Ministero dei trasporti, avrebbe inteso attrarre il servizio sanitario interno delle Ferrovie appunto nell'ambito del Ministero dei trasporti, e quindi in ambito squisitamente statuale. In ordine alle trasformazioni dell'ente Ferrovie dello Stato e segnatamente alla delibera CIPE del 12 agosto 1992 con la quale si è attuata la trasformazione in società per azioni, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la detta società non è connotabile come società per azioni di tipo civilistico, essendo, per contro, riconducibile nell'ambito delle società di "diritto speciale" che mentre, per un verso, si richiamano alla disciplina codicistica, per altro verso, e specificamente in ordine al profilo genetico e funzionale del rapporto, con gli interessi generali, ne differiscono, come sarebbe stato evidenziato da questa Corte con riferimento all'IRI, ENI, INA ed ENEL (sentenza n. 466 del 1993). Nemmeno vi sarebbe il contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Infatti la disparità di trattamento a danno dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato non sussisterebbe in quanto la generalità dei lavoratori sarebbe estranea al peculiare rischio connesso all'esercizio della attività ferroviaria. Di guisa che l'accertamento medico nei confronti del personale delle

Ferrovie dello Stato esulerebbe dalla attività imprenditoriale (e la riprova sarebbe data dal fatto che sfugge alla contrattazione collettiva) e si configurerebbe come esercizio di un potere esclusivo di accertamento amministrativo, dettato ai fini della sicurezza pubblica e affidato ad un organo dello Stato (servizio sanitario nell'ambito del Ministero dei trasporti). La norma censurata non sarebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, diverse essendo le situazioni poste a raffronto, diversità afferente, come già detto, alla tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza dei trasporti. Del tutto infondata sarebbe pure l'evocazione del parametro posto dall'art. 32 della Costituzione, che tutela al primo comma la salute, come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Infatti, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, adibire un soggetto ad una attività particolarmente rischiosa, quale l'attività ferroviaria, senza avere valutato prima la perfetta efficienza fisica a detto lavoro, costituirebbe, questo sì, violazione dell'art. 32 della Costituzione. Da ultimo si precisa che detta valutazione non può essere affidata ad un medico generico, ma solo ad organo altamente specializzato nella materia.

4. - Nell'imminenza dell'udienza la s.p.a. Ferrovie dello Stato resistente nel giudizio a quo ha depositato una memoria con la quale ribadisce le conclusioni formulate nell'atto introduttivo. In particolare si sottolinea l'irrilevanza della proposta questione nel giudizio a quo concernente l'idoneità del lavoratore guarito dall'infortunio a svolgere le mansioni cui era in precedenza adibito.

Nel merito, premesso che la ratio dell'art. 5 dello statuto dei lavoratori si sostanzia nella garanzia di un controllo imparziale sullo stato di salute dei lavoratori, si afferma che il contrasto della norma censurata con l'art. 3 della Costituzione si porrebbe solo ove si dimostrasse che il servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato sia organizzato secondo una logica incompatibile con la necessaria imparzialità. Al riguardo viene richiamato il d.m. 19 settembre 1986, n. 158, concernente i criteri per l'accertamento della idoneità psico-fisica dei ferrovieri, criteri che sarebbero preordinati alla tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza del trasporto ferroviario, e proprio per questo, non suscettibili di oltrepassare la soglia della mera discrezionalità tecnica. La strumentalità del controllo sanitario al buon funzionamento della attività svolta dalle Ferrovie dello Stato troverebbe, altresì, testuale conferma nell'art. 4, terzo comma, lettera f) dell'atto di concessione 26 novembre 1993 del Ministero dei trasporti il quale definisce gli accertamenti sanitari delle condizioni del personale dipendente compiti connessi e ausiliari allo svolgimento della attività di trasporto, oggetto della concessione. Sussisterebbe, pertanto, l'imparzialità degli accertamenti previsti dalla norma censurata e conseguentemente verrebbe meno il contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Sotto altro profilo, si deduce la transitorietà della norma censurata in ragione della quale verrebbe, comunque, ad attenuarsi il principio di eguaglianza. Viene, altresì, evidenziato che l'estrema parcellizzazione della attività ferroviaria richiederebbe una approfondita e dettagliata conoscenza delle specifiche prerogative di ogni impiego operativo, circostanza questa che sarebbe stata tenuta presente dal legislatore derogando alla normativa generale, con riferimento agli accertamenti tecnico-sanitari sul personale dipendente. Infondata viene, altresì, ritenuta la questione con riguardo all'art. 32, primo comma, della Costituzione in ordine al quale vengono richiamati i rilievi svolti a proposito del regime cui è soggetto il servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato.

Considerato in diritto

1. - La questione sottoposta all'esame della Corte riguarda il profilo se l'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210, nella parte in cui attribuisce gli accertamenti, sull'infermità per malattia o infortunio dei lavoratori dipendenti, al servizio sanitario delle Ferrovie, violi: a) l'art. 3, primo comma, della Costituzione per la irragionevole disparità che si

verrebbe a creare tra i dipendenti della società per azioni Ferrovie dello Stato e i dipendenti di altri datori di lavoro, per i quali ultimi vige la regola generale dell'art. 5 della legge 20 maggio 1970, n. 300, che vieta gli accertamenti da parte del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente; b) l'art. 32, primo comma, della Costituzione in quanto sarebbe dubbio che un servizio sanitario interno del datore di lavoro, improntato a logiche imprenditoriali tese al profitto ... garantisca adeguatamente la tutela della salute dei lavoratori dipendenti.

2. - Le questioni sollevate sono ammissibili e rilevanti, anche se le affermazioni contenute nell'ordinanza di rimessione sono, in parte, molto sommarie, venendo, infatti, riferiti i "termini e i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione", in modo che dal complesso dell'ordinanza stessa si possono desumere sia l'oggetto, sia il parametro costituzionale, sia i dubbi sulla legittimità della norma denunciata (tali da escludere nella prospettazione una manifesta infondatezza), sia, infine, gli effetti di un eventuale accoglimento che il giudice a quo ritiene possano prodursi sulla definizione della lite.

3. - Innanzitutto deve essere precisata la natura, il regime e la vigente situazione normativa del servizio sanitario (interno) delle Ferrovie dello Stato: ciò anche al fine di superare il profilo di inammissibilità desunto dal carattere transitorio della norma eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato. Il servizio sanitario interno delle Ferrovie dello Stato continua in base all'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 ad essere, con una configurazione organizzatoria speciale, l'organo cui con legge è stato affidato il controllo sul personale e sull'ambiente di lavoro, conformemente al precedente disposto dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Ciò in via transitoria, fino alla riforma del Ministero dei trasporti, nel cui quadro dovrà essere trovata adeguata sistemazione dello stesso servizio sanitario delle Ferrovie. La materia dei servizi sanitari delle Ferrovie dello Stato era ed è rimasta nell'ambito delle funzioni amministrative di competenza dello Stato (art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833), in conformità con il disegno di politica legislativa diretta a tenere, in via generale, separate le speciali esigenze (soprattutto di sicurezza), le organizzazioni e i servizi sanitari delle Forze armate, dei vari Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 6, primo comma, lettere v) e z) della legge n. 833 del 1978 citata). Tali servizi erano e sono restati avulsi e separati dalle strutture operative del servizio sanitario nazionale e dalle funzioni delle Regioni e delle unità sanitarie locali. Per quanto riguarda il servizio sanitario delle Ferrovie, lo Stato ha scelto legislativamente un affidamento temporaneo di funzioni ad una organizzazione sanitaria, che, se pure strutturalmente è rimasta inserita (sotto i profili finanziari e di supporto organizzativo) nelle Ferrovie dello Stato (prima ente, ed ora s.p.a.), tuttavia continua ad essere regolata (circa le competenze e l'organizzazione sanitaria, le norme e garanzie di procedura e il coordinamento generale sanitario) dalle preesistenti disposizioni, che, giova sottolineare, potranno essere modificate solo da interventi normativi statuali (leggi e regolamenti: così argomentando dal combinato disposto dell'art. 24, sesto comma, e dell'art. 14, primo e quarto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210). In sostanza il servizio sanitario delle Ferrovie è rimasto come struttura non scelta (od organizzata) unilateralmente dal datore di lavoro (divenuto privato, sia pure con una configurazione speciale), essendo stato il legislatore a prescegliere la struttura (già organizzata con modello di funzionalità ed obiettività pubblicistica), ancorché inserita prima in un ente, ed ora in organismo societario con speciale configurazione (delibera CIPE 12 agosto 1992, adottata ai sensi dell'art. 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359). Tale scelta legislativa consente da un canto di mantenere la continuità di una lunga esperienza e tradizione professionale e tecnica specifica nel settore dei trasporti, indispensabile per la tutela della sicurezza (difficilmente ricreabile ex novo o esercitabile dalle altre strutture sanitarie esistenti, anche se specialiste del lavoro in genere), dall'altro di mantenere l'assetto e le competenze (anche al di fuori degli stretti ambiti delle Ferrovie dello Stato) del suddetto servizio sanitario delle Ferrovie dello Stato, in attesa della riforma del Ministero dei trasporti, nel cui quadro il servizio stesso dovrà trovare adeguata sistemazione, come funzione statuale (con varie possibilità di articolazione). Nello stesso tempo, in base ai principi generali di tutela

processuale, gli accertamenti compiuti dal servizio sanitario delle Ferrovie non si sottraggono al sindacato giurisdizionale, a maggior ragione in quanto struttura, inserita in un organismo di natura privatistica, cui sono affidate pubbliche funzioni, poiché il giudizio medico del servizio sanitario delle Ferrovie è (anche a seguito della privatizzazione dei rapporti di lavoro) suscettibile di verifica in sede giudiziaria, essendovi un potere-dovere del giudice di controllare, avvalendosi dei poteri istruttori, l'attendibilità degli accertamenti compiuti dai sanitari predetti.

4. - Sulla base delle suesposte considerazioni non è palesemente irragionevole, né è lesiva del principio di buon andamento o tale da comportare discriminazioni arbitrarie, la scelta discrezionale di politica legislativa di continuare ad affidare gli accertamenti sanitari, in attesa della riforma, ad un servizio, come quello sanitario delle Ferrovie dello Stato, che offre garanzie oggettive tecniche e non unilateralmente scelto (e organizzato) da uno dei soggetti del rapporto. Ciò può permanere in via transitoria, anche se il servizio sanitario delle Ferrovie è rimasto temporaneamente inserito (con le garanzie di organizzazione e competenze sottratte ad interventi arbitrari degli organi della società) in un organismo societario privatistico (sia pure a configurazione speciale) per effetto della trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in s.p.a..

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, sesto comma, della legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, dal Pretore di Torino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 31 maggio 1996.

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.